

FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

SIMONE RITTA DOS SANTOS

**COMUNIDADES QUILOMBOLAS:
AS LUTAS POR RECONHECIMENTO
DE DIREITOS NA ESFERA PÚBLICA BRASILEIRA**

Porto Alegre
2012

SIMONE RITTA DOS SANTOS

**COMUNIDADES QUILOMBOLAS:
AS LUTAS POR RECONHECIMENTO
DE DIREITOS NA ESFERA PÚBLICA BRASILEIRA**

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Serviço Social ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social, Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Profa. Dra. Beatriz Gershenson Aginsky

Porto Alegre

2012

Catálogo na Fonte

S237c Santos, Simone Ritta dos

Comunidades quilombolas: as lutas por reconhecimento de direitos na esfera pública brasileira. / Simone Ritta dos Santos; Orientação: Beatriz Gershenson Aginsky. – Porto Alegre: PUCRS, Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social, 2012.
195 f.

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade do Rio Grande do Sul, 2012.

Inclui Anexos.

1. Serviço social - Direito. 2. Comunidades quilombolas - Direito - Serviço social. 3. Comunidades quilombolas – Lutas políticas. 4. Comunidades quilombolas – Reconhecimento - Direito. 5. Comunidades quilombolas – Identidade. 6. Estado – Esfera pública – Lutas políticas. I. Aginsky, Beatriz Gershenson. II. Título.

CDU: 304

Bibliotecária responsável: Márcia Flores da Silva, CRB -10/1477

SIMONE RITTA DOS SANTOS

**COMUNIDADES QUILOMBOLAS:
AS LUTAS POR RECONHECIMENTO
DE DIREITOS NA ESFERA PÚBLICA BRASILEIRA**

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Serviço Social ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social, Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Beatriz Gershenson Aginsky - PUCRS

Prof. Dr. Francisco Arseli Kern - PUCRS

Prof^ª. Dr^ª. Laura Cecilia López - UNISINOS

Prof^ª. Dr^ª. Mónica de la Fare - Universidade Nacional de La Plata

Dedico esta pesquisa a minha mãe, Wanda Ritta, que inspirou meu amor pela busca do conhecimento, minha capacidade de seguir em frente, apesar das dificuldades e, sobretudo, pelo respeito ao ser humano. Embora tenha partido durante essa caminhada, o estudo que se apresenta é parte da tua inspiração como pessoa. Obrigado mãe, sabes que deixas muita saudade.

AGRADECIMENTOS

A realização desta tese foi possível pela participação de muitas pessoas que, de diferentes formas, partilharam e contribuíram para que fosse possível chegar à sua finalização.

Agradeço em especial:

à CAPES, pelo financiamento do curso de Doutorado;

à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, à Secretaria e, especialmente, aos professores do curso, pelos debates em sala de aula e pela ampliação das perspectivas teóricas, políticas e éticas sobre o Serviço Social como uma profissão aberta aos novos conhecimentos.

à professora Dra. Beatriz Gershenson Aguiñsky, que se colocou como mestre ao me guiar nessa trajetória por meio dos seus questionamentos foi capaz de apontar novas perspectivas na construção dessa tese, mas também quero agradecer sua presença permanente em todos os momentos, revelando-se uma grande amiga e incentivadora, cujo apoio nos momentos difíceis foram fundamentais para a finalização dessa caminhada.

aos professores Dr. Francisco Arseli Kern, Dra. Monica de la Fare e Dra. Laura Cecília López, pela aceitação do convite para compor a banca examinadora;

aos colegas do Curso de Pós-Graduação em Serviço Social e do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Violência, Ética e Direitos Humanos (NUPEVEDH) pela troca, discussões teóricas e solidariedade;

aos sujeitos da pesquisa, especialmente Ubirajara Toledo que me abriu as portas do “mundo quilombola”, com seu carinho, apoio e dedicação.

Aos colegas da FASC, ASSEPLA e Coordenação de Monitoramento e Avaliação, pelas contribuições, carinho e compreensão.

a colega Patrícia Delacroix a quem introduzi no apoio a pesquisa e se tornou uma amiga fiel e colaboradora no trabalho de campo;

a amiga Heloísa Helena Salvati Paim, que com suas críticas e perguntas me estimularam a buscar o meu melhor como pesquisadora na construção dessa tese;

aos amigos Miriam Burger, Sérgio Fiker e Bernadete Moraes, pelos momentos de compartilhamento e apoio ao longo desse percurso;

aos meus familiares pelo carinho e paciência com minhas constantes ausências;

ao Renato, amor da minha vida, pela cumplicidade, afeto e dedicação, teu incentivo e apoio foram fundamentais nessa jornada. Te amo com toda a força do meu coração.

*“Senhor do Bom Fim,
Olhai para esse negro,
Acorrentado nessa senzala,
E tirai essas algemas
E também esses grilhões
Que prendem meu coração.*

*Senhor do Bom Fim
Olhai para esse negro
E devolva-me a visão
Para que eu possa ver o sol,
A lua, as estrelas
E também o meu irmão*

*Senhor do Bom Fim
Olhai para esse negro,
Sei que para Ti,
Sou alvo como a neve,
Pois não olhas para a minha pele
Por isso peço-te
Leva-me Convosco”.*

Trecho extraído do poema “Lamento na Senzala”, de Wanda Ritta

RESUMO

O presente estudo tem como tema a emergência dos discursos étnicos e as lutas pelo reconhecimento de direitos das comunidades quilombolas no contexto brasileiro contemporâneo. A investigação, de cunho qualitativo, privilegia a análise dos significados que os indivíduos dão as suas ações, no espaço em que constroem as suas vidas e as suas relações, assim como com o contexto social mais amplo em que estas relações se dão. O estudo caracteriza-se pelo tipo descritivo e utiliza múltiplas fontes, variados instrumentos e técnicas de coleta de informações. Os procedimentos técnicos mesclam elementos de um estudo de campo, como a observação participante, entrevistas e análise de documentos e bibliografias. O objetivo central do estudo é o de refletir, sobre a construção do conhecimento com as comunidades quilombolas, a partir de um referencial teórico sócio-histórico e antropológico, de caráter multidisciplinar, que busque desvelar a dialética dos discursos sobre igualdade e diferença, presentes na esfera pública brasileira, no contexto das lutas por reconhecimento de direitos étnicos. As questões que orientam a tese referem-se à constituição histórica dos discursos entre os agentes da esfera pública na implementação de direitos para a população quilombola no Brasil buscando analisar a tensão entre as noções de igualdade e diferença no processo de formulação das políticas públicas no âmbito do Estado brasileiro, de modo a identificar os interesses e projetos políticos em disputa no contexto dos direitos destas populações. Os resultados do estudo revelam que as lutas por reconhecimento de direitos das comunidades quilombolas devem ser compreendidas à luz do fenômeno da etnicidade, na medida em que há um processo de demarcação de uma identidade que se constrói no campo político por meio da afirmação da diferença em busca da igualdade. A afirmação das diferenças exige que os sujeitos lancem mão de múltiplas estratégias (jurídicas, burocráticas, econômicas, políticas, científicas), pois, nessa luta das classificações, impõem-se relações de força materiais e simbólicas entre os diversos interesses em jogo. Tais interesses, no campo quilombola, passam a ser mediados pelos discursos e pelas práticas dos agentes que “jogam” com as classificações do que seja igualdade, diferença ou mesmo remanescente num processo dinâmico e relacional.

Palavras-chaves: Comunidades quilombolas, Identidades, Esfera Pública, Lutas Políticas, Reconhecimento de Direitos, Estado.

ABSTRACT

The theme of this study is the emergence of ethnic discourses and the struggles for recognition of the rights of the Quilombo communities in the contemporary Brazilian context. The research, which is in qualitative nature, favors the analysis of the meanings that individuals give their actions, in the space in which they build their lives and their relationships, as well as the broader social context in which these relationships occur. It is descriptive in nature and uses multiple sources and a variety of tools and techniques for gathering information. The technical procedures include a mix of elements from a field study such as participant observation, interviews and analysis of documents and bibliographies. The aim of this study is to reflect on the construction of knowledge of the Quilombo-communities, from a multidisciplinary socio-historical and anthropological theoretical perspective, which seeks to reveal the dialectic of discourses on equality and difference, found in Brazilian public sphere in the context of struggles for recognition of ethnic rights. The issues guiding this thesis refer to the historical constitution of discourses between actors in the public sphere in the implementation of rights for the Quilombola population in Brazil, seeking to analyze the tension between the notions of equality and difference, in the formulation of public policies in the Brazilian state, in order to identify the interests and political projects in dispute in the context of the rights of these populations. The results of this study show that the struggle for recognition of the rights of the Quilombo communities must be understood in the light of the phenomenon of ethnicity, to the extent that there is a process an identity that is built is demarcated, in the political field, by affirming difference while in the quest for equality. The affirmation of differences requires that the subjects relinquish the use of multiple strategies (legal, bureaucratic, economic, political, scientific), since, in the struggle of classifications, relations of power (material and symbolic) are imposed between the various interests at stake. Such interests, in the Quilombola field, are mediated by the discourses and practices of agents who “play” with classifications of what may be equality, difference, or what may be remaining in a dynamic and relational process.

Keywords: Communities of Quilombos, Identities, Public Sphere, Political Struggles, Recognition of Rights, State.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Balanço geral das ações do Programa Brasil Quilombola no período de 2008. ...	119
Quadro 2 - Execução orçamentária do Programa Brasil Quilombola por Ministério – 2005/2008.	120

LISTA DE SIGLAS

ABA – Associação Brasileira de Antropologia
ABPN – Associação Brasileira de Pesquisadores Negros
ABRAF – Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADTC – Ato das Disposições Transitórias Constitucionais
AGU – Advocacia Geral da União
ANCRQ – Articulação Nacional das Comunidades Remanescentes de Quilombos
ASQ – Agenda Social Quilombola
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CF – Constituição Federal
CGU – Controladoria Geral da União
CIGA – Centro de Cartografia Aplicada e Informação Geográfica
CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CODENE – Conselho de Desenvolvimento Estadual Negro do RS
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONAQ – Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CPI – Comissão Pública de Inquérito
CRER – Comissão de Relações Étnicas e Raciais
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DEM – Partido Democrata
DF- Distrito Federal
DOU – Diário Oficial da União
EDUCQ – Educação Quilombola
EMATER – Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica de Extensão Rural
FACQ - Federação de Associações de Comunidades de Quilombos do RS
FAMASUL – Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul
FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania
FCP – Fundação Cultural Palmares

FNB – Frente Negra Brasileira
FNDE – Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUBRA – Fundação Universitária de Brasília
FUNASA – Fundação Nacional de Saúde
GT – Grupo de Trabalho
IACOREQ – Instituto de Assessoria às Comunidades Remanescentes de Quilombos
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IN – Instrução Normativa
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicada
ITERPA – Institutos de Terras do Pará
ITERPI – Institutos de Terras do Piauí
LOA – Lei Orçamentária Anual
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MEC – Ministério da Educação
MF – Ministério da Fazenda
MPF – Ministério Público Federal
MINC – Ministério da Cultura
MME – Ministério de Minas e Energia
MNU – Movimento Negro Unificado
MP – Ministério Público
MPF – Ministério Público Federal
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS – Ministério da Saúde
MSQ – Movimento Social Quilombola
MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NUER – Núcleo Estudos Étnicos e Raciais
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – organização não governamental
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PBF – Programa Bolsa Família

PBQ – Programa Brasil Quilombola
PC do B – Partido Comunista do Brasil -
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PEC – Projeto de Emenda Constitucional
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S/A
PFL – Partido da Frente Liberal
PL – Projeto lei
PMDB – Partido Democrata Brasileiro
PSB – Programa Saúde Bucal
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileiro
PSF Programa de Saúde da Família
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT – Partido dos Trabalhadores
PUCRS – Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RS – Rio Grande do Sul
RJ – Rio de Janeiro
RTDI – Relatório Técnico de Identificação e Delimitação
SEDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República
SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial –
SMDH - Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Direitos Humanos
SMDH – Secretaria Municipal Direitos Humanos
SP – São Paulo
STF - Supremo Tribunal Federal
TEN – Teatro Experimental do Negro
UFMA – Universidade Federal do Maranhão
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
UNB – Universidade de Brasília
UNESP – Universidade Estadual de São Paulo
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância
USP – Universidade de São Paulo
ZH – Zero Hora

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO: O PERCURSO TEÓRICO E METODOLÓGICO DA PESQUISA	14
1.1 O PERCURSO DA PESQUISADORA: AS MOTIVAÇÕES PARA A REALIZAÇÃO DA PESQUISA	14
1.2 OS QUILOMBOS NO BRASIL: REVISITANDO SEUS SIGNIFICADOS.....	18
1.3 O REFERENCIAL TEÓRICO ORIENTADOR DO ESTUDO	25
1.4 O PROCESSO DE PESQUISA: O PERCURSO METODOLÓGICO.....	28
1.5 OS DISCURSOS ÉTNICOS COMO PROBLEMA DE PESQUISA: A CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA	34
1.5.1 Objetivos da pesquisa:	35
1.5.2 Questões norteadoras:	35
2 AS LUTAS PELO RECONHECIMENTO: QUANDO O DIREITO VIRA LEI?	39
2.1 AS LUTAS POLÍTICAS EM TORNO DA VIABILIZAÇÃO DO DIREITO AOS TERRITÓRIOS: DA TRANSFORMAÇÃO DA <i>REIVINDICAÇÃO</i> EM FORMA DE <i>LEI</i>	48
2.2 A PASSAGEM DO ARTIGO 68 PARA AS ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS: <i>QUANDO A LEI VIRA DIREITO?</i>	51
2.3 O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E OS QUILOMBOLAS: OS “NOVOS” MEDIADORES	57
2.4 A “JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA” OU DA “POLITIZAÇÃO DA JUSTIÇA” ..	64
3 AS LUTAS POR RECONHECIMENTO DE DIREITOS: OS <i>NOVOS</i> SUJEITOS POLÍTICOS	71
3.1 O PERCURSO HISTÓRICO DAS LUTAS EM TORNO DOS DIREITOS DOS NEGROS NO BRASIL	74
3.2 AS LUTAS POLÍTICAS POR RECONHECIMENTO: O MOVIMENTO SOCIAL QUILOMBOLA	78
3.3 MOBILIZAÇÃO DE FORÇAS POLÍTICAS: OS QUILOMBOLAS <i>VERSUS</i> “OS OUTROS”	83
3.4 MOVIMENTO NEGRO <i>VERSUS</i> MOVIMENTO QUILOMBOLA: AS DISPUTAS INTERNAS ENTRE “IGUAIS”	90
3.5 A CONSTRUÇÃO DAS LIDERANÇAS: <i>UMA LONGA APRENDIZAGEM</i>	97
3.6 O CAMPO QUILOMBOLA E AS MÚLTIPLAS FACES DAS LUTAS POLÍTICAS.....	100
4 O OLHAR DO ESTADO SOBRE AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: RECONHECER OU INTEGRAR?	105
4.1 COMUNIDADES QUILOMBOLAS: ENTRE OS DADOS REAIS E OS OFICIAIS	107
4.2 INTERVENÇÃO ESTATAL: AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS	111
4.2.1 Política de Regularização Fundiária.....	114
4.2.2 Programa Brasil Quilombola	117
4.3 INVESTIMENTOS PÚBLICOS: ANÁLISE DO ORÇAMENTO DO PBQ.....	118
4.4 DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE AS COMUNIDADES QUILOMBAS NO BRASIL	122
4.5 O PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA: UMA PROPOSTA DE POLÍTICA PÚBLICA	123

5 CIDADANIA A BRASILEIRA: UM PROCESSO EM CONSTRUÇÃO.....	132
5.1 O PRIMEIRO PASSO PARA SER CIDADÃO: A CERTIFICAÇÃO	135
5.2 QUILOMBOLAS X AGÊNCIAS ESTATAIS: NEGOCIANDO A CIDADANIA....	140
5.3 AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS NOS MUNICÍPIOS: <i>A VIDA COMO ELA É</i>	142
5.4 AS LÓGICAS DE DESENVOLVIMENTO NO CAMPO QUILOMBOLA: <i>DESENVOLVIMENTO PARA QUEM?</i>	148
5.5 ESTADO E COMUNIDADES QUILOMBOLAS: UMA DIFÍCIL RELAÇÃO.....	154
6 CONCLUSÕES.....	157
REFERÊNCIAS	170
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ANÁLISE DE DOCUMENTOS	179
ASPECTOS A SEREM SISTEMATIZADOS E ANALISADOS:.....	181
APÊNDICE B - ROTEIRO PARA A PESQUISA BIBLIOGRÁFICA	182
APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA.....	183
APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA.....	184
APÊNDICE E - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA AGENTES ESTATAIS	185
APÊNDICE F - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA AGENTES DA SOCIEDADE CIVIL.....	187
APÊNDICE G - QUADRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS NO PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA - 2008	189
ANEXO 1 – APROVAÇÃO DO PROJETO DE PESQUISA PELA COMISSÃO CIENTÍFICA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DA FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL.....	195

1 INTRODUÇÃO: O PERCURSO TEÓRICO E METODOLÓGICO DA PESQUISA

A tese que agora se apresenta faz parte da investigação desenvolvida no âmbito do programa de pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS no período de 2008 a 2011.

O objetivo principal desta tese consiste em refletir, sobre a construção do conhecimento com as comunidades remanescentes de quilombos, a partir de um referencial teórico sócio-histórico e antropológico, portanto, multidisciplinar condizente com as preocupações do campo de estudo do Serviço Social que busca compreender os sujeitos no contexto das suas relações sociais numa perspectiva emancipatória que respeite suas diferenças e autonomia.

Nessa parte introdutória apresento o percurso e as motivações para a realização do estudo localizando o leitor sobre os vários elementos que contribuíram para a delimitação do tema da pesquisa. Após situo as discussões em torno de uma das categorias centrais da pesquisa: as comunidades quilombolas numa perspectiva histórica e antropológica a partir da abordagem dos fenômenos étnicos e identitários. Na terceira parte apresento as categorias teóricas que orientarão as análises do estudo tendo como referência a teoria social de Pierre Bourdieu. Em seguida, apresento às questões centrais que orientaram o processo metodológico da pesquisa e, por último, a construção do problema da pesquisa e a apresentação da estrutura da tese propriamente dita.

1.1 O PERCURSO DA PESQUISADORA: AS MOTIVAÇÕES PARA A REALIZAÇÃO DA PESQUISA

As motivações para a realização da pesquisa se articulam a minha trajetória profissional e acadêmica. Desde 1994 tenho atuado como assistente social na política pública de Assistência Social junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre. As relações entre os usuários e os agentes estatais e os significados atribuídos as políticas públicas sempre perpassaram o foco de interesse dos estudos ao longo da minha trajetória acadêmica.

No mestrado em Antropologia Social cursado na Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS no período de 2000 a 2001 o tema da dissertação de mestrado abordou as mulheres que mantêm laços de consangüinidade ou afinidade com homens que cumprem pena no regime fechado e semi-aberto do sistema prisional localizado na cidade de Charqueadas no estado do RS. A pesquisa teve como questão compreender os modos pelos quais as mulheres percebiam e interpretavam a experiência da prisão. A aproximação com as

discussões em torno do fenômeno da etnicidade, no entanto, estavam presentes desde esse período. Ocasão em que cursei uma disciplina sobre minorias étnicas que resultou em uma monografia intitulada “A Representação no Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra do Estado do Rio Grande do Sul: a construção de uma identidade étnica”.

Após a conclusão do mestrado em 2001 e o retorno à Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC para atuar na Assessoria de Planejamento novas questões emergiram, provocadas, principalmente, pela inclusão de um novo grupo de sujeitos a serem atendidos pela política de assistência social: as comunidades remanescentes de quilombos. A aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004 e a implantação do Sistema Único de Assistência Social apontavam a necessidade dos municípios desenvolverem ações de assistência social para tais grupos. O que provocou uma série de dúvidas e questionamentos sobre o modo de vida dessas comunidades, suas necessidades e demandas para a política.

Convém ressaltar que a política de Assistência Social historicamente atuou no campo da proteção social as populações pobres. A formulação de ações com recorte étnico, ainda é pouco usual nesse campo. Nesse sentido, a realização de pesquisas para o conhecimento das especificidades culturais, se apresenta como uma estratégia interessante no processo de formulação da política pública.

Outro elemento que se agregou nesse processo foi à possibilidade de compartilhar um olhar antropológico moldado pela formação do mestrado ao exercício profissional como Assistente Social. O debate em torno do reconhecimento dos direitos sociais e culturais das comunidades de quilombos, na esfera pública, é um debate particularmente caro ao Serviço Social, profissão que tem pautado sua inserção política nas últimas duas décadas na luta pelos direitos das populações histórica e socialmente excluídas. A preocupação com o respeito à defesa dos direitos humanos e a eliminação de todas as formas de preconceito através do incentivo ao respeito da diversidade, preconizado pelo Código de Ética Profissional, revela uma sintonia com o contexto sócio-histórico, na medida em que as questões de gênero e etnia emergem como demandas com uma nova roupagem à profissão. Elas emergem como categorias de análise situadas no contexto das discussões contemporâneas acerca da diversidade e do respeito à diferença.

Mirales (2006) ao discutir as implicações da incorporação da categoria gênero no Código de Ética aponta alguns caminhos interessantes para pensar as diferentes abordagens teórico-metodológicas possíveis no processo de formação profissional. As autoras têm um entendimento de que a discussão sobre essa categoria é transversal ao Serviço Social, sendo inclusive consubstancial à identidade profissional, dado que a profissão é composta em sua

grande maioria por mulheres. Assim, a categoria se constitui como explicativa da vida social, mas também tem um caráter político, na medida em que se impõe como demanda dos movimentos feministas contemporâneos. Elas propõem analisá-lo como construção histórica e expressão da questão social, cuja interlocução com o Serviço Social ocorreria através da:

[...] formulação e gestão de políticas públicas direcionadas as diferentes expressões da questão social que integram também os interesses e as necessidades das mulheres intervindo no cotidiano das instituições, propondo e definindo estratégias de ação diante das demandas trazidas por esses sujeitos sociais. (MIRALES, 2006, p.150).

Para a autora, a apreensão das desigualdades de gênero pode contribuir na construção da emancipação política e humana. A abordagem teórico-metodológica que orienta a discussão sobre a diversidade e a diferença demonstra a preocupação com a contextualização histórica do gênero vinculando-o às expressões da questão social. O Serviço Social teria um papel significativo na formulação de políticas que pudessem incidir sobre as necessidades dos sujeitos a partir das expressões da questão social em suas vidas.

Frente à emergência das discussões de gênero tem se travado um debate relevante acerca das implicações políticas que essas novas postulações teóricas e metodológicas terão sobre os processos de trabalho do Assistente Social.

O debate sobre o respeito à diversidade de gênero no Serviço Social tem um viés político, haja vista os posicionamentos da profissão em defesa da noção de igualdade de direitos. No âmbito das relações étnicas esse debate também envolve posicionamento político, seja pela compreensão dos processos de diferenciação social na sociedade brasileira, seja pela idéia de igualdade de direitos que tem norteado os posicionamentos éticos da profissão.

No campo da intervenção profissional a inserção das comunidades remanescentes de quilombos como grupo social sob o qual as políticas públicas devem incidir pode trazer como consequência um estranhamento sob suas diferenças culturais e provocar tensões na relação entre os profissionais e o grupo. Entendo que o conhecimento do “outro” pode contribuir para mediar essas relações e romper eventualmente com estereótipos negativos mútuos e uma tendência de transformar a diferença em problema social, quando se busca construir um problema sociológico.

Desse modo, a demarcação de uma categoria de análise no Serviço Social que remete ao campo das relações étnicas permitiria compreender os processos de constituição das diferenças sociais e culturais que interferem na compreensão dos sujeitos por parte das agências públicas e privadas, espaços profissionais privilegiados dos Assistentes Sociais,

constituindo um marcador identitário importante para problematizar a intervenção profissional em suas diferentes dimensões teóricas, metodológicas e éticas.

O estudo busca assim, constituir elementos para fortalecer essa abordagem teórico-metodológica no Serviço Social, tendo como pressuposto, o rompimento com a ação desarticulada entre o fazer e o pensar. Nas palavras de Yasbek (2005), o campo profissional deve buscar uma unidade entre a produção de conhecimento e a intervenção.

Diante desse conjunto de questões de caráter profissional e acadêmico e também pessoal, pois o tema das relações étnicas me instigava como pesquisadora e pessoa, que cheguei à proposição de realização de uma pesquisa junto às comunidades quilombolas na cidade de Porto Alegre. O estudo buscava conhecer a organização social e o modo de vida das respectivas comunidades, assim como, suas expectativas e demandas para a política de assistência social no âmbito local. Como profissional na FASC, contratamos junto a UFRGS, que coordenou juntamente conosco, o estudo junto às quatro comunidades da cidade de Porto Alegre no período de 2007 a 2008. Uma vez concluído, os resultados suscitaram várias outras questões que motivaram a necessidade de aprofundar as pesquisas nesse campo, particularmente a problematização das questões étnicas no contexto das políticas públicas.

Todas estas questões convergiram para o ingresso no programa de pós-graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do RS, pois se pretendia articular as questões étnicas ao acúmulo teórico das políticas públicas do programa da instituição. Considerou-se relevante a realização de uma pesquisa que privilegiasse o foco nos discursos dos agentes sociais, visando compreender as circunstâncias nas quais eles são produzidos e as situações e instituições em que eram pronunciados. De modo a não restringir apenas as situações que envolviam os integrantes das comunidades quilombolas, buscou-se ampliar o estudo para os indivíduos que atuam nas instituições governamentais e não governamentais, visando tanto quanto possível, cercar o objeto da investigação com múltiplos pontos de vista. Através do presente estudo, pretende-se, assim, contribuir para a ampliação da compreensão sobre os objetivos e as estratégias dos agentes no campo social em suas lutas por reconhecimento de direitos e de recursos e bens públicos.

1.2 OS QUILOMBOS NO BRASIL: REVISITANDO SEUS SIGNIFICADOS

A compreensão e o enfrentamento dos processos políticos que envolvem as lutas das comunidades quilombolas pelo reconhecimento de direitos implicam retomar os vários entendimentos associados ao termo *Quilombo*.

A revisão da bibliografia brasileira que trata sobre os *quilombos* (CARRIL, 2006; ANJOS, 2009; LOPES, 2006; LEITE, 1999) identifica um vasto repertório de significados atribuídos ao termo. Seu sentido etimológico é originário do quimbundo significando “*união*”, ou “*reunião de acampamento*” (LOPES, 2006). Na África Meridional, de acordo com Anjos (2009) a expressão tem várias significações e uma delas é um *estado permanente de guerra*. A palavra aportuguesada *quilombo* tem sua origem na estrutura da língua bantu ou banto (kilombo) e pode ser entendido ainda, como *acampamento guerreiro na floresta*; o nome de uma região administrativa em Angola; habitação na região central do antigo reino do Congo; *lugar para estar com Deus* na região central da Bacia do Rio Congo; e significa ainda, na região centro-norte de Angola “*filho de preto que não é preto*”.

Os sentidos do termo quilombo no Brasil foram tomados a partir dos conteúdos oficiais que buscavam reprimir as fugas dos escravos negros. É do período colonial a concepção pautada na determinação do Conselho Ultramarino de 1741 que entendia os quilombos como: “Toda a habitação de negros fugidos que passe de cinco, em parte despovoada ainda que não tenha ranchos levantados nem nela se achem pilões”. (CARRIL, 2006, p. 52). A definição de quilombo durante a escravidão tornou jurídica a questão das fugas de escravos, marginalizando e penalizando os escravos que buscavam nas fugas uma forma de defesa contra o regime. Essa posição é reiterada por Anjos (2009) que entende os quilombos como uma válvula de escape para diluir a violência da escravidão.

Entretanto, a formação dos quilombos no contexto brasileiro não se restringe exclusivamente aos territórios surgidos a partir das fugas dos escravos. Embora o quilombo de Palmares tenha essa origem, outros quilombos resultaram da compra das terras por negros libertos, da posse pacífica por ex-escravos de terras abandonadas pelos proprietários em épocas de crise econômica, da ocupação e administração das terras doadas aos santos padroeiros ou de terras entregues ou adquiridas por antigos escravos. (CARRIL, 2006).

Outra característica atribuída às formações territoriais caracterizadas como quilombos era seu isolamento em relação à sociedade abrangente (CARRIL, 2006; CHAGAS, 2001). Chagas contrapõe tais argumentos afirmando que foi justamente a intensidade das interações com a sociedade abrangente que possibilitou a construção de tal configuração

social “cuja autonomia também tinha suporte nessa dinâmica de relações sociais e, por sua vez, nas correspondentes formas de usar e ocupar a terra”. (CHAGAS, 2001, p.216). Para a autora, os laudos antropológicos atuais baseados nas etnografias deveriam explicitar as diferentes dinâmicas de relações sociais e, os correspondentes modos de uso e ocupação da terra, uma vez que eles poderiam nos fornecer as chaves de leitura para a continuidade cultural e sócio-histórica das comunidades de quilombos contemporâneas.

É interessante observar que o conceito de quilombo sofre uma reconfiguração significativa no período pós-libertação dos escravos, pois se até então ele era utilizado para demarcar um processo de luta e defesa de território de negros fugidos, a partir da libertação dos escravos, ele se apresenta como um modelo de organização social e coletiva alternativa capaz de enfrentar um processo de libertação de escravos que não pressupôs qualquer forma de indenização.

Nessa direção, o processo de ressemantização do termo quilombo ao longo da história sofre várias reconfigurações. Ele deixa de ser associado apenas ao fenômeno da escravidão e ganha significação sociocultural revelando-se uma ferramenta conceitual significativa para a análise do processo de inserção social das populações negras na sociedade brasileira. Como refere Leite (1999, p. 140):

Escolhido para falar da dominação que se tentou exercer através do argumento da inferioridade da raça, dos estigmas e da exclusão social, o termo quilombo vem expressar a necessidade de parte da sociedade brasileira de mudar o olhar sobre si próprio, de reconhecer as diferenças que são produzidas como raciais ou étnicas. Através da idéia de luta, conflito, embate, de uma complexa dinâmica iniciada pelo período colonial, o quilombo chega até os dias atuais para falar de algo ainda por se resolver, por se definir, que é a própria cidadania para estes grupos.

O conceito de quilombo indica desse modo não apenas uma forma de apropriação da terra, mas formas de organização social, histórias de luta e resistência. Mostra ainda, que desde o período colonial é objeto de definição estatal, quando é regulado pelo Conselho Ultramarino, passa a estabelecer um diálogo com o Estado. Resulta disso, um conceito chave para as interpretações sobre as relações com um segmento das populações negras ao longo da nossa história. Nesse sentido, a aprovação de leis (artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e artigos 215 e 216¹) que regularizam os territórios ocupados por

¹ Artigos 215 e 216 da CF 1988 nos quais “nos quais documentos e sítios detentores de reminiscências históricas de antigos quilombos são estabelecidos como tombados. Os artigos tratam da preservação do patrimônio cultural, material e imaterial, de grupos populares participantes do processo civilizatório do país e são complementados, no que se refere as comunidades quilombolas, pela criação do Artigo 68 das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

esses grupos pela Constituição Federal de 1988, não é novidade, apenas refletem uma nova relação do Estado e da sociedade com tais grupos mediados por outro contexto histórico e político.

Embora a aprovação dessas leis tenha impulsionado a garantia de direitos e represente um avanço no reconhecimento dessas populações, o texto aprovado pela Constituição Federal, ao falar em “remanescentes” das comunidades dos quilombos, revelou-se problemático. Leite (2000) ao discutir o impacto da aprovação da lei junto às comunidades, salienta que os ganhos jurídicos, advindos de uma demanda social cujo intuito era atender um processo de lutas por direitos de cidadania, tornaram a categoria por demais abrangente para abarcar uma ampla gama de situações que ela pretendia resolver. A noção “remanescente” de quilombo acabou tornando sua visão restritiva, remetendo a ideia de uma cultura preservada no tempo. Algo cristalizado, fixo.

O debate se colocou nos meios acadêmicos e a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) foi chamada pelo Ministério Público para dar o seu parecer em relação ao tema². O documento elaborado pelo grupo de trabalho que se debruçou sobre a questão buscou inicialmente desfazer os equívocos referentes à suposta condição remanescente, ao afirmar que:

Contemporaneamente, portanto, o termo não se referia a resíduos arqueológicos de ocupação temporal ou de comprovação biológica. Tratava-se de desfazer a idéia de isolamento e de população homogênea ou como decorrente de processos insurrecionais. O documento posicionava-se criticamente em relação a uma visão estática do quilombo, evidenciando seu aspecto contemporâneo, organizacional, relacional e dinâmico, bem como a variabilidade das experiências capazes de serem amplamente abarcadas pela ressemantização do quilombo na atualidade. (LEITE, 1999, p.14).

Ou seja, mais do que uma realidade inequívoca, o quilombo deveria ser pensado como um conceito que abarca uma experiência historicamente situada na formação social brasileira na medida em que não se trata de um grupo social estagnado no tempo, pelo contrário, sua existência enquanto fenômeno social resulta justamente da capacidade desses grupos manterem uma relação com os demais segmentos da sociedade.

² Em outubro de 1994, reuniu-se o Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais para elaborar um conceito de “remanescente de quilombo. Reunião ocorrida no Rio de Janeiro, cujo documento foi assinado por: João Pacheco de Oliveira (Presidente), Eliane Cantarino O’Dwyer (Tesoureira), João Baptista Borges Pereira (USP) Lucia Andrade (Comissão Pro Índio de São Paulo, Iika Boaventura Leite (NUER/UFSC), Dimas Salustiano da Silva (SMDDH e UFMA), Neusa Gusmão (UNESP). O documento na íntegra encontra-se publicado no Boletim Informativo do Nuer, v. 1, n. 1, 1996, pp.81. (LEITE, 1999, p. 14)

Se a academia teve um papel importante na construção de um referencial conceitual com um caráter relacional para a categoria remanescente de quilombos, a discussão sobre os critérios normativos para a regulamentação da lei e sua aplicabilidade, ou seja, os procedimentos e etapas a serem cumpridas para a titulação das terras, responsabilidades e competências, exigiram um investimento significativo dos agentes para que os direitos fossem garantidos no âmbito institucional.

Arruti (1997) ao problematizar a “criação” da categoria remanescente de quilombos ressalta que as discussões em torno da emergência de comunidades negras que passam a ser definidas como “quilombolas” e dos caboclos do nordeste brasileiro que reivindicam o estatuto de indígenas são parte da história do país desde o período da escravidão. A adoção de formas flutuantes de classificação das populações negras e indígenas cujas nomeações de caboclos, pardos, indígenas, marginais, órfãos, pobres, trabalhadores nacionais foi construído com base na observação sobre suas características raciais e, também segundo os interesses e os instrumentos de dominação disponíveis.

Ao chamar a atenção para o processo de classificação das populações negras e indígenas o autor destaca a relação entre etnia e pobreza que permearam as denominações de tais grupos e, que marcaram inclusive, sua forma de inserção social em nossa sociedade. Mostra ainda, o quanto as classificações se constroem em relação com os demais agentes sociais, pois se em determinado período histórico havia uma propensão a homogeneização dos sujeitos, em outro, há uma busca por diferenciação. As populações anteriormente descritas como caboclas ao assumirem uma identidade quilombola ou indígena buscam ocupar um “novo” lugar social na sociedade, seja entre seus pares, seja no âmbito das suas relações locais, na medida em que há uma positivação dessas identidades.

Dentre as comunidades negras das áreas urbanas ou rurais, o termo “remanescente” pode contribuir para configurar uma nova continuidade ao grupo. Sem cair no risco das homogeneizações, para algumas dessas comunidades, o auto reconhecimento ou auto identificação como “remanescente” permite sua recriação, ao conjugar e produzir elementos da memória e atributos culturais que serão valorizados pelo grupo e que atuarão como elemento externo de distinção. As diferenças que podiam até então distingui-los da população local na forma de estigmas passam a ganhar positividade, e o próprio termo “negro” ou “preto”, muitas vezes recusado, devido a sua estigmatização, passa a ser adotado. Constroem-se novos critérios de distinção entre aqueles que são parte das comunidades e os outros. Ao mesmo tempo, a maior visibilidade do grupo lhe dá uma nova posição em face do jogo político.

A adoção pelas comunidades de um atributo que as identifica como “remanescente” é parte de um processo de diferenciação social e demarcação de fronteiras étnicas que configurarão uma identidade étnica.

Nesse sentido, o fenômeno de “emergências” étnicas caracterizado pelo surgimento, resgate ou descoberta de comunidades remanescentes indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos não deveria causar surpresas, haja vista, que compõe uma prática socialmente aceita na historiografia brasileira. A particularidade atual reside na associação desse processo de classificação ao avanço de direitos. O que se assiste é à produção de novos sujeitos políticos, enquanto novas unidades de ação social. (ARRUTI, 2005).

Para melhor compreender o fenômeno das “emergências” étnicas no contexto brasileiro cabe retomar os estudos sobre as relações interétnicas. Primeiramente o conceito de grupo étnico em Weber (1996, p.67):

aquellos grupos humanos que, fundándose em la semejanza del hábito exterior y de las costumbres, o de ambos a la vez, o em recuerdos de colonización y migración, abrigam una creencia subjetiva em una procedência común, de tal suerte que la creencia es importante para la ampliación de las comunidades; pero la designaremos así siempre que no representem “clanes”, aunque sin tener em cuenta si existe o no una verdadera comunidad de sangre.

O aspecto que chama a atenção na definição do conceito são os elementos constituintes de um grupo étnico, fundamentados sobre elementos culturais e não raciais.

Barth (1993) ao abordar o tema das relações étnicas irá problematizar justamente o aspecto relacional que orienta a formação dos grupos étnicos. Estes não podem ser tomados de modo isolado, ao contrário, o que deve ser colocado em evidencia são as fronteiras e os processos de recrutamento de tais grupos e, não a matéria cultural que a fronteira comporta. Eles devem ser entendidos a partir de uma conjuntura relacional, cujas “características são produzidas em circunstancias particulares, tanto interacionais como históricas, econômicas e políticas, sendo, portanto, altamente situacionais e não primordiais”. (p. 20).

Desse modo, o entendimento sobre a constituição das comunidades “remanescentes” de quilombos no Brasil pode ser lido a partir do avanço dos direitos constitucionais e a perspectiva política de melhorias sociais, econômicas e de status para os indivíduos e grupos. Tais fatores externos podem ter acionado um sentimento de pertença antes ignorado que em face de um novo contexto exigiu a demarcação de fronteiras entre as comunidades e a sociedade abrangente.

A comunidade política que surge a partir desses fatores externos, fortalece as comunidades enquanto grupos étnicos. Um sentimento étnico construído artificialmente que “*despierta una conciencia de comunidade mayor em la existencia del grupo étnico*” (WEBER, 1996, p.67). Contudo, esse sentimento étnico entre as comunidades não pressupõe o isolamento cultural com a sociedade abrangente, ainda que eles passem a demarcar fronteiras como uma forma de diferenciação social.

Cohen (1998) ao definir etnicidade como a forma de interação entre grupos culturais operando dentro de um contexto social, está propondo uma visão essencialmente política, que parte de uma coletividade de pessoas que compartilham de padrões de comportamento normativo. A etnicidade é um fenômeno cultural, dinâmico, que em determinados momentos emerge e em outro não é percebida. É então um sistema aberto, dado por modificações, sob condições culturais mutantes.

Barth (1993) alerta, entretanto, que a etnicidade somente se constituirá como motor da diferença organizacional se os indivíduos a aceitarem, forem constrangidos por ela, agindo em relação à mesma e a experienciarem.

Para finalizar cabe assinalar que a discussão em torno do fenômeno da etnicidade das comunidades negras no Brasil emerge de uma situação política, a luta pela terra, o contato com outras instâncias de poder político e as possibilidades de alteração de um status social. Ela é um fenômeno que ocorre a partir das interações entre as comunidades e a sociedade abrangente, portanto, delimitada histórica e socialmente. Nesse sentido, não pode ser compreendida de modo homogêneo, como se todas as comunidades negras fossem “remanescentes” ou almejassem tal status. Para muitas delas reconhecer-se como “remanescente” de quilombo assume o significado de arcar com uma posição social e étnica pouca valorizada na sociedade, repleta de estereótipos e preconceitos. Como lembra Leite (1999, p.132):

Como e enquanto uma expressão de uma identidade grupal, o termo (*negro*) vai reunindo em seu percurso tudo aquilo que advém de tal experiência, ou seja, elementos de inclusão, que mantêm o grupo unido em estratégias de solidariedade e reciprocidade, e também de exclusão, ou seja: a desqualificação, a depreciação e a estereotipia. Os sentidos do termo e as experiências nele circunscritas revelam sua ambigüidade: por um lado, a marginalização; por outro, sua força simbólica demonstrada no seu persistente poder aglutinador, tornando-o, inclusive, expressão de uma identidade social e norteando, inclusive, políticas de grupos.

A resistência das comunidades negras reivindicarem a auto-identificação “remanescente” de quilombo explicita as contradições que envolvem os processos de auto-

reconhecimento, indicando que a visibilidade jurídica e política advinda com as mudanças constitucionais dependem dentre outros fatores, de uma negociação quanto à positivação de uma identidade negra. Dito de outro modo, a identidade negra ou remanescente de quilombo é um sentimento que será construído socialmente a partir das experiências dos indivíduos, um processo que se constitui numa constante transformação, que incidirá e refletirá sobre a identidade étnica.

Os processos de formação étnica devem ser entendidos ainda, em sua relação com as estruturas do Estado, tendo em vista, sua capacidade de distribuição e regulação de bens públicos demandando o entendimento da identidade de uma perspectiva dos processos culturais e do campo das políticas públicas.

A dimensão étnica da identidade no sentido da etnicidade significa afirmar que a noção deve ser compreendida a partir do lugar que tais sujeitos se encontram, não há uma identidade quilombola, para não correremos o risco de torná-la algo essencializado, mas identidades étnicas que são mediadas pelas relações entre os sujeitos. Dado o caráter polissêmico desse conceito, quero chamar a atenção para o fato das identidades étnicas se constituírem como algo variável, que pode assumir múltiplos significados a partir dos contextos em que é reivindicada. Quero dizer com isso, que em determinadas circunstâncias posso assumir uma identidade quilombola e em outras, não. Do mesmo modo, posso ser classificado como quilombola e essa classificação pode assumir um sentido positivo ou negativo, pois esse olhar será construído a partir do lugar desse sujeito. A noção de identidade étnica deve ser compreendida numa perspectiva dinâmica e não estática, sob o risco de não entendermos os jogos que ela pressupõe para se afirmar. Cardoso de Oliveira (2006, p. 26) ao discutir a relação entre identidade e etnicidade refere que:

[...] a questão étnica, na medida em que envolve interrogações sobre identidades assumidas enquanto fenômenos de etnicidade, guarda íntima relação com o contexto sobre o qual os povos e os indivíduos que os constituem se movimentam: se for no interior de seu próprio território – de um povo determinado –, a noção de etnicidade (nele) não se aplicaria, ainda que a de etnia poderia ser tolerada, se bem que pouca precisa.

Impõe-se assim a pensar a identidade a partir do contexto social onde os processos identitários estão em disputa. A noção de identidade étnica reivindicada pelos sujeitos da pesquisa atua, portanto, como uma categoria empírica que contribui para nosso entendimento sobre outro processo relacionado à noção de identidade no campo: o reconhecimento. O reconhecimento das identidades quilombolas é um dos elementos presentes nos discursos dos

sujeitos que orienta inclusive suas lutas políticas. O reconhecimento desta “identidade” quilombola, entretanto, não se relaciona as demandas por direitos, mas ao seu próprio reconhecimento como sujeitos na sociedade brasileira.

1.3 O REFERENCIAL TEÓRICO ORIENTADOR DO ESTUDO

Como ponto de partida analítico o estudo orienta-se pelas contribuições da teoria social de Pierre Bourdieu considerando seu aporte na conformação teórico-metodológica que amplia nossa compreensão sobre a realidade social.

A proposição de Bourdieu (2004) delimita um arcabouço teórico que articula as estruturas à subjetividade em recusa a uma fenomenologia, tanto na vertente do interacionismo simbólico como na vertente etnometodológica. O autor considera que o sentido da ação social é definido subjetivamente pelo próprio indivíduo, assim como, recusa ao objetivismo, que tanto na vertente culturalista como na vertente estruturalista, considera que as estruturas objetivas presidem o sentido das práticas sociais. Para o autor, “assim como o subjetivismo predispõe a reduzir as estruturas às interações, o objetivismo tende a reduzir as ações e interações da estrutura” (p.155-56). O sentido da ação social é resultado da relação dialética que se estabelece entre as estruturas objetivas e a subjetividade dos agentes sociais. Nessa perspectiva relacional, há uma conciliação entre as estruturas objetivas e a subjetividade através dos conceitos de *habitus* e campo.

A noção de *habitus* busca correlacionar o domínio das estruturas ao domínio das práticas. É o *habitus* quem media as estruturas constitutivas de um tipo singular de contexto ao domínio das práticas e representações. Ele atua como um princípio gerador e unificador que retraduz as características intrínsecas e relacionais de uma posição em um estilo de vida unívoco, isto é, em um conjunto unívoco de escolhas de pessoas, de bens, de práticas (BOURDIEU, 2007). O *habitus* é o conjunto de idéias e representações que os indivíduos incorporam nas diversas trajetórias sociais que percorrem ao longo de sua vida. Em suas trajetórias sociais – familiares, educacionais, econômicas, políticas, religiosas, profissionais, etc. -, o indivíduo incorpora não apenas a sua maneira de pensar, mas também acumula capital social, certo poder simbólico que vai influir em suas tomadas de posições, ou seja, na determinação do sentido de suas ações. Contudo, o *habitus* exerce não apenas a mediação entre as estruturas objetivas e as práticas individuais, mas também, entre as estruturas objetivas e as práticas coletivas, ou seja, entre as estruturas objetivas do mundo social e as práticas dos grupos ou das classes sociais.

Outro conceito fundamental na teoria social de Bourdieu (2000) é a noção de campo, também chamado de universos sociais ou ainda, espaço social. Ele considera o espaço social como:

Um espaço multidimensional, conjunto aberto de campos relativamente autônomos, quer dizer, subordinados quanto ao seu funcionamento e as suas transformações, de modo mais ou menos firme e mais ou menos direto ao campo de produção econômica: no interior de cada um dos subespaços, os ocupantes das posições dominantes e os ocupantes das posições dominadas estão ininterruptamente envolvidos em lutas de diferentes formas (sem por isso se constituírem necessariamente em grupos antagonistas). (p.153).

Podem ser definidos, ainda, como lugares de relações de forças com tendências imanentes e probabilidades objetivas. Ele não se orienta pelo acaso, tudo é possível nesse lugar onde estão inseridos agentes e instituições que produzem, reproduzem ou difundem a arte, a ciência, o direito. Como explicita:

A estrutura do campo é um estado da relação de forças entre os agentes ou a instituições envolvidas na luta ou, se preferir, da distribuição do capital específico que, acumulado no decorrer das lutas anteriores, orienta as estratégias posteriores. Está estrutura, que está no princípio das estratégias destinadas a transformá-la, está ela própria sempre em jogo: as lutas cujo lugar é o campo tem por parada em jogo o monopólio da violência legítima (autoridade específica) que é característica do campo considerado, quer dizer, em última análise, a conservação ou subversão da estrutura da distribuição do capital específico. Falar de capital específico é dizer que o capital vale em relação com um certo campo, portanto nos limites desse campo, e que não é convertível numa outra espécie de capital a não ser em certas condições (BOURDIEU, 1984, p.120-21).

A dinâmica dos campos sociais se constituem através das relações de força, campo de lutas sociais, configurando-se por meio de relações objetivas entre posições, estruturadas conforme princípios de divisão incorporados como *habitus*, e ocupadas conforme a distribuição diferencial de capitais específicos em disputa. É o lugar onde ocorrem as lutas simbólicas pelo poder simbólico; um lugar onde as posições dos agentes são estruturadas conforme o capital social ou poder simbólico que cada agente adquire ao longo das suas trajetórias sociais.

Há também uma interação entre os campos. O espaço de interação é o lugar da atualização da interseção entre os diferentes campos. Os agentes na sua luta para fazerem reconhecer a sua visão como objetiva, dispõem de forças que dependem da sua pertença a campos objetivamente hierarquizados e da sua posição nos campos respectivos. Eles farão uso de estratégias discursivas, com vistas a produzir uma fachada de objetividade. Para isso, eles dependerão das relações de força simbólicas entre os campos e dos trunfos que a pertença a

esses campos confere aos diferentes participantes. (BOURDIEU, 2000). Nessa perspectiva, as estratégias discursivas dependem da competência prática do produtor de discursos, isto é, de seu *habitus* e de seu capital lingüístico, para utilizar a língua e compreender as situações discursivas.

A noção de estratégia proposta por Bourdieu (2004) se constitui num instrumento de ruptura com o ponto de vista objetivista e com a ação sem agente que o estruturalismo supõe. Ele se recusa a vê-la como produto de um programa inconsciente, sem fazer dela o produto de um cálculo consciente e racional. Para ele, a estratégia é produto do senso prático como sentido do jogo, de um jogo social particular, historicamente definido, que se adquire desde a infância, participando das atividades sociais.

A estratégia pressupõe um bom jogador, com o domínio das regras. Ela se altera, de acordo com o ritmo do jogo, exigem uma adaptação permanente às situações variadas que se apresentam. São, portanto, dinâmicas e nunca idênticas. Pode ser do indivíduo ou de classe, grupo. O domínio das regras é dado em parte pelo *habitus*, jogo social incorporado, social inscrito no corpo. As estratégias se jogam no jogo, que tem regras, mas essas podem ser alteradas. É o jogador quem tem a autonomia para empregá-las. As estratégias permitem demonstrar a relativa autonomia dos agentes sociais no uso das regras do jogo, de acordo com as relações de força simbólicas que se encontram presentes no campo.

Bourdieu (2007) aponta que a contribuição do Estado nas nossas sociedades é determinante para a produção e reprodução dos instrumentos de construção da realidade social. Segundo o autor, ele se constitui enquanto estrutura organizacional e instância reguladora das práticas, pois exerce permanentemente uma ação formadora de disposições duradouras, através de todos os constrangimentos e disciplinas corporais e mentais que impõe de maneira uniforme, ao conjunto dos agentes.

Desse modo, ao mesmo tempo em que a construção do Estado se impõe através do enquadramento das práticas, que instaura e inculcam formas e categorias de percepção e de pensamentos comuns, a compreensão da sua dimensão simbólica pressupõe reintroduzir os agentes especializados e seus interesses específicos que os animam, nas estratégias que empregam em suas lutas, nas práticas e discursos que produzem, assim como, nas posições que ocupam.

A compreensão da dimensão simbólica do efeito do Estado passa pelo entendimento do microcosmo burocrático, enquanto gênese e estrutura de um universo de agentes do Estado, formado particularmente pelos juristas, enquanto produtores de discursos. São esses sujeitos “produtores” de discursos que estão, portanto, construindo uma visão do Estado.

Contudo, nessa construção, ingressam seus capitais específicos e seus interesses particulares. É um discurso de Estado, constituído e instituído, mas não o único. (BOURDIEU, 2007).

O mundo social com suas divisões é algo que os agentes sociais³ têm a fazer, a construir, individual e, sobretudo coletivamente, na cooperação e no conflito, a partir das posições sociais que ocupam no espaço social, isto é, na estrutura de distribuição de diferentes tipos de capital, que também são armas, comandando as representações e as tomadas de posição nas lutas para conservá-lo ou transformá-lo. Nesse sentido, a leitura de uma análise da produção dos discursos e práticas sobre o Estado, enquanto parte do mundo social, pressupõe relacionar as posições sociais dos sujeitos, as suas disposições e as tomadas de posição e as escolhas que os agentes sociais fazem nos domínios mais diferentes da prática social.

Tendo como parâmetro os conceitos da teoria social de Bourdieu buscou-se delimitar uma abordagem teórico-metodológica do objeto de estudo que permitisse, por um lado, articular os dados empíricos levantados durante a etapa da pesquisa de campo e, por outro, as categorias posteriormente delineadas e as leituras teóricas sobre o tema.

1.4 O PROCESSO DE PESQUISA: O PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa adotou a abordagem qualitativa do tipo descritivo⁴. A escolha do método, enquanto um caminho do pensamento e da prática exercida na abordagem da realidade se constitui, contudo, em um dos maiores desafios da pesquisa.

Minayo (1999) chama a atenção para o fato de a cientificidade ser pensada como uma idéia reguladora de alta abstração e não como sinônimo de modelos e normas a serem seguidos, pois a história da ciência tem revelado que a produção do conhecimento tem relação com um determinado período histórico. Como destaca:

[...] o labor científico caminha sempre em duas direções: numa, elabora suas teorias, seus métodos, seus princípios e estabelece seus resultados; noutra, inventa, ratifica seu caminho, abandona certas vias e encaminha-se para certa direção privilegiada. E ao fazer tal percurso, os investigadores aceitam os critérios da historicidade, da colaboração e, sobretudo, imbuem-se da humildade de quem sabe que qualquer conhecimento é aproximado, é construído. (p.12-13).

Em sua sutileza a autora elenca o grande desafio do pesquisador: aliar o rigor científico e suas prerrogativas lógicas e metodológicas com a criatividade, ímpeto e,

³ De acordo com Bourdieu (1984) os agentes sociais são indivíduos ou instituições.

⁴ Segundo Gil (2009, p. 42) esse tipo de pesquisa tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis.

sobretudo, humildade para identificar os erros, reavaliar os caminhos e seguir na busca do conhecimento. Além disso, a escolha do método não é uma escolha aleatória, mas pressupõe opções, crenças e valores. Não se trata em último caso de uma tentativa de produzir conhecimentos absolutos, mas interpretações plausíveis, cujo lugar da linguagem situada num contexto histórico e social é central.

Decorre disso, a importância do conhecimento da pesquisa em sentido amplo e das possibilidades que se colocam no campo das metodologias e dos procedimentos operacionais. A metodologia não se aplica por si só, ela é sempre relacional e depende de procedimentos. (MARTINELLI, 1999).

A pesquisa parte da premissa que a realidade é uma construção social e que os fenômenos são compreendidos dentro de uma perspectiva histórica e holística – componentes de uma dada situação estão inter-relacionados e influenciados reciprocamente, e se procura compreender essas inter-relações em um determinado contexto. (BAPTISTA 1999). Em função disso, pretende-se privilegiar a análise dos significados que os indivíduos dão as suas ações, no espaço que constroem as suas vidas e suas relações assim como dos vínculos das ações particulares com o contexto social mais amplo em que estas se dão.

Contudo, convém salientar, a importância de não fazer dos conceitos ou das abordagens teóricas camisas de forças, mas instrumentos que podem gerar novos entendimentos. Tais reflexões são fundamentais para evitar retificações e simplificações dos processos de classificação e diferenciação social que, em geral, são fluidos, ambíguos, situacionais e negociáveis. Embora não possam ser alvo de qualquer tipo de manipulação, uma vez que há constrangimentos históricos e sociais no possível uso das classificações sociais.

Diante dos desafios impostos entre construir aproximações com o real sem perder a criatividade e as exigências de um rigor metodológico que se elegeu um estudo de caráter descritivo cujos pressupostos permitem observar, descrever e correlacionar em profundidade o fenômeno em estudo. Privilegiaram-se no campo, as observações em torno dos discursos e práticas dos agentes sociais⁵, de modo a construir uma interpretação a respeito das concepções de igualdade e diferença presentes no campo quilombola. Para alcançarem-se tais discursos, o presente estudo valeu-se de múltiplas fontes, instrumentos e técnicas de coleta de informações.

⁵ A noção de discurso utilizada faz referência ao uso dado por Bourdieu de Habitus linguístico, ou seja, produto das condições sociais, produzido a partir de uma “situação”, ou antes, ajustado, a um mercado ou a um campo. (BOURDIEU, 1984, p.128).

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa mesclou elementos de um estudo de campo, pois utilizou instrumentos que permitiram observar o grupo estudado de modo a captar suas explicações e interpretações sobre o fenômeno dos quilombos no Brasil. Esses procedimentos foram conjugados ainda, com outras fontes de pesquisa e coletas de dados, tais como: a pesquisa bibliográfica e documental. No que tange aos procedimentos escolhidos (leitura e análise de documentos e realização de entrevistas), teve-se como propósito traçar aproximações de forma qualitativa acerca do reconhecimento étnico no universo em estudo. As metodologias utilizadas permitiram construir um *corpus* de documentos com informações relevantes que serviram de base para as análises e interpretações que constituíram o presente estudo. (GIL, 2009).

A pesquisa iniciou em junho de 2008 e foi finalizada em abril de 2011. Desenvolveu-se através de três etapas metodológicas: uma etapa que compreendeu o levantamento bibliográfico e documental e o ingresso propriamente no campo através da observação participante e da realização de entrevistas. A escolha pelas três diferentes abordagens metodológicas no processo de construção do objeto de pesquisa buscava aproximar as várias dimensões do mundo social.

O levantamento bibliográfico partiu da seleção de artigos científicos, relatórios de pesquisas e estudos sobre o tema dos quilombos. A pesquisa documental sistematizou informações em materiais diversos tais como: materiais publicados em jornais e revistas, sites especializados, documentos produzidos por instâncias governamentais e não governamentais (projetos técnicos, legislações, decretos, normas, comunicações, orçamentos, etc.). Essa base de dados permitiu levantar e sistematizar informações sobre o tema dos quilombos, de modo a conhecer em profundidade sua história, processo de organização política, distribuição sócio-demográfica, políticas governamentais e legislações.

Converge ainda a delimitação do escopo do presente estudo, a experiência como coordenadora técnica representando a instituição contratante, no caso a FASC, junto a pesquisa realizada em Porto Alegre com as comunidades remanescentes de quilombos, executada pela UFRGS, a participação em atividades políticas e culturais relativas ao tema da defesa dos direitos quilombolas e o aprofundamento teórico das pesquisas bibliográficas e documentais.

Nesse processo pude constatar que as lideranças políticas e os agentes estatais construía suas justificativas centrais em torno das demandas por direitos com base num modelo igualitário e democrático de estado cujo elemento identitário compunha apenas uma parte dos seus discursos. Essa aproximação inicial permitiu delimitar o campo de pesquisa,

formado pelos agentes sociais representados pelos funcionários das instituições governamentais dos poderes executivo e judiciário e lideranças dos movimentos sociais que defendem os direitos “quilombolas”. A aprovação do projeto de pesquisa pela Comissão Científica e o Comitê de Ética em dezembro de 2009 marcou a “entrada no campo”, dado pela realização das entrevistas e da observação participante⁶.

As entrevistas do tipo semi-estruturadas⁷, com perguntas abertas e fechadas, realizadas no período de março a abril de 2010 tiveram por objetivo conhecer as trajetórias e as motivações dos sujeitos para o envolvimento com as questões étnicas; além de identificar os conflitos e tensões e as estratégias de organização que orientam suas ações. De modo a garantir que os temas fossem abordados em profundidade, construiu-se um roteiro para auxiliar na organização da interação social no momento da entrevista, bem como, na organização dos dados coletados. Os eixos que estruturam o roteiro compreenderam, portanto, três questões centrais: a atuação do estado através das políticas públicas para as comunidades quilombolas; o processo de organização política do movimento social quilombola e, os significados atribuídos a noção “quilombola” ou “quilombos” na contemporaneidade. Convém destacar, que a realização das entrevistas, também, foi objeto de observação por parte do pesquisador, pois se pressupõe que nem todos os elementos estão contidos nos discursos, mas também nos gestos, olhares e práticas dos sujeitos a partir dos contextos nos quais se inserem.

A observação participante privilegiou a apreensão daqueles elementos que não podem ser apreendidos por meio da fala ou da escrita, pois como afirma Melucci (2005) não se trata somente de obter a disponibilidade do ator social, mas de apoderar-se de chaves interpretativas e de competências lingüísticas que são estranhas ao mundo do pesquisador.

Foram realizadas observações durante o período de janeiro a abril de 2010 e posteriormente em março e abril de 2011, através da participação em atividades diversas como visitas às comunidades da Família Silva, em Porto Alegre, e a comunidade Chácara das Rosas em Canoas, duas atividades políticas ocorridas durante o Fórum Social Mundial em janeiro de 2010 e reuniões com as comunidades de quilombos localizadas nas cidades de Tavares e Mostardas na região do litoral norte do estado. As inserções no campo e os processos de observação foram registrados através dos diários de campo.

⁶ Ceres Gomes aponta que “observar, na pesquisa qualitativa, significa “examinar” com os sentidos um evento, um grupo de pessoas, um indivíduo dentro de um contexto com o objetivo de descrevê-lo. (2000, p.62).

⁷ Minayo (1999, p.121) referindo-se a entrevista semi-estruturada, considera que “suas qualidades consistem em enumerar de forma mais abrangente possível as questões onde o pesquisador quer abordar no campo, a partir de suas hipóteses ou pressupostos, advindos, obviamente, da definição do objeto de investigação.

A entrada no campo foi marcada pela necessidade de mediações políticas para a realização de algumas das entrevistas, principalmente com os agentes governamentais atuando em Brasília. Dada a importância política que atribuíam a seus postos, os encontros foram bastante negociados. Foi necessário marcar agendas com grande antecedência. Foi necessário ainda, contatos com intermediários para garantir o cumprimento das agendas, pois duas delas foram canceladas e apenas, reagendadas após a interlocução com os entrevistados por alguns dos meus contatos.

As atividades públicas, os encontros em Santa Maria e em Porto Alegre diferenciaram-se pelo tipo de participação da pesquisadora. Na primeira, a participação se restringiu a observação da atividade, não houve uma tentativa de aproximação com os agentes durante o evento. Na atividade em Porto Alegre, organizada pelo Ministério Público e Movimento Negro Unificado, a participação ocorreu através do convite de um dos informantes para compor a mesa através do registro do evento. O evento revelou-se extremamente importante, pois propiciou a observação dos agentes num espaço político e de articulações entre os integrantes das diferentes vertentes de uma parte do movimento (lideranças, partidos políticos, MNU, agentes governamentais, Ministério Público, etc.) além de permitir conhecer as acusações que estavam sendo proferidas ao governo.

A ida à comunidade da Família Silva foi resultado de um convite de um dos informantes do campo, desdobrou-se na participação em duas reuniões. A primeira reunião tinha como objetivo tratar da organização de uma festa de aniversário de uma das lideranças quilombolas da comunidade para arrecadar fundos e fazer “caixa” e a segunda, para avaliar a participação nas atividades que estavam sendo organizadas em virtude do Fórum Social Mundial.

O campo junto às comunidades do litoral norte, Tavares e Mostardas, foram realizados através da participação em duas reuniões uma na cidade de Tavares e a outra em Mostardas. A participação nesses eventos foi mediada por um dos informantes e contou com minha intensa participação. As reuniões tinham por objetivo elaborar um documento com as demandas e necessidades das comunidades da região para o Governador Tarso Genro, eleito em 2010. Na primeira reunião tive uma participação mais discreta, pois estava acompanhando meu informante que tinha a tarefa de coordenar a atividade da região. Na segunda reunião, planejei junto com o informante a atividade e devido a um problema do mesmo, acabei coordenando a atividade.

A inserção no campo ocorreu de forma gradual e foi bastante difícil, pois a proximidade dos sujeitos com o universo da pesquisadora dificultou muitas vezes, o

distanciamento necessário na delimitação do objeto da pesquisa. Parte dos sujeitos desse campo são funcionários públicos, professores e estudantes universitários, seus discursos, se aproximam da militância política e do discurso acadêmico. Para esses agentes, as discussões políticas se pautam pela identificação com as ideias de igualdade e do reconhecimento aos direitos quilombolas e mesmo de um conhecimento histórico sobre o tema. O domínio sobre esses saberes é uma credencial para o estabelecimento do diálogo e ingresso no campo de pesquisa. Para os quilombolas, que possuem um discurso diferente, não tão elaborado com relação à crítica ao Estado e aos setores agrários que marcam os demais militantes do movimento, o estabelecimento da relação de confiança entre a pesquisadora se deu pelas possibilidades que se oferecia nessa relação. Uma das lideranças chegou a perguntar explicitamente os benefícios da pesquisa em curso para sua comunidade.

Os critérios que orientaram a delimitação dos sujeitos da pesquisa se basearam na abrangência das visões e ações de cada um dos agentes sociais que circulam no campo quilombola. O critério de inclusão foi intencional; considerando do conjunto dos movimentos e instituições estatais, aqueles que, representam e atuam junto às comunidades remanescentes de quilombos. Foram realizadas sete entrevistas semi-estruturadas com roteiro de questões que tinham por objetivo conduzir o entrevistado aos temas que deveriam ser aprofundados, sendo que desse total, dois se constituíram como informantes do estudo. Todas as entrevistas foram registradas através de gravação em áudio, transcritas na íntegra e autorizadas pelos participantes, além disso, os textos passaram por pequenas correções linguísticas, porém não foi eliminando o caráter espontâneo das falas. Os nomes dos sujeitos entrevistados em função de questões éticas foram modificados de modo a preservar sua integridade e sigilo. A descrição dos sujeitos e suas trajetórias pessoais e profissionais são apresentadas ao longo dos capítulos, identificando-os quando citados pela primeira vez.

As observações realizadas junto às comunidades quilombolas e demais atividades por se tratarem de eventos públicos serão apresentadas como material de análise esclarecendo que se trata de registros de diários de campo, portanto, interpretadas a partir da ótica do pesquisador.

O universo empírico que compôs o estudo foi formado por sete sujeitos selecionados com base nas suas trajetórias políticas ou profissionais junto ao tema dos quilombos. Foram entrevistadas representantes do movimento negro, lideranças quilombolas e agentes governamentais. As entrevistas com os sujeitos contribuíram para investigar como se objetivam as ações dos agentes sociais no campo quilombola e, também, identificar de que modo os diferentes discursos são utilizados nesse campo, pois o uso desses discursos

pressupõe conhecer as regras do jogo de modo a transformar as posições dos agentes e as relações de força no campo. Ainda que tais processos se constituam de forma dinâmica para fins de análise serão abordados separadamente.

Dada a riqueza e amplitude do material coletado, na apresentação desta tese os discursos que emergem do campo em estudo não são apresentados em sua totalidade, antes sendo introduzidas algumas categorias consideradas centrais para a compreensão das análises, a saber: igualdade, diferença e reconhecimento. Estas serão aprofundadas ao longo da tese.

1.5 OS DISCURSOS ÉTNICOS COMO PROBLEMA DE PESQUISA: A CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

Para a construção de conhecimento sobre uma dada realidade a partir do processo de pesquisa, é necessária uma definição prévia do objeto de investigação, ou seja, a construção do problema sociológico. Com efeito, em qualquer investigação a construção do objeto constitui-se numa dimensão fundamental, sem a qual o trabalho de investigação se arriscará a andar a deriva. Na presente pesquisa o objeto de estudo foi alvo de construções e reconstruções sucessivas, numa relação dialética entre teoria e pesquisa empírica.

O objeto de estudo é constituído pelas perguntas que demarcam o âmbito daquilo que está à vista e daquilo que é preciso desvelar. Para isso, o pesquisador delimita determinadas perspectivas de análise, sendo considerado, como refere Bourdieu (2000, p.23) “operação mais importante” e também frequentemente a “mais ignorada” do processo de investigação. Desse modo, a construção do objeto científico consiste “romper com o senso comum, ou seja, “com as representações partilhadas por todos, quer se trata dos simples lugares comuns da existencia vulgar, quer se trate das representações oficiais frequentemente inscritas nas instituições [...]”. (p.34).

A investigação da pesquisa procurou compreender a constituição dos discursos étnicos em relação à temática das comunidades quilombolas no contexto brasileiro contemporâneo. Nessa direção cabe salientar que a análise dos discursos não recorta atributos individuais, mas conjuntos de relações entre indivíduos em interação, para captar concretamente os aspectos que pesam sobre as escolhas. No caso dos quilombolas, trata-se de agir em campos fortemente institucionalizados, como o econômico, o político e o jurídico.

De modo a delimitar o objeto de estudo construí os objetivos, perguntas e questões norteadoras do estudo, que elaborei ainda na etapa preliminar da pesquisa.

1.5.1 Objetivos da pesquisa:

No início da investigação defini cinco objetivos que orientaram o estudo ao longo do trabalho:

- Desvelar a dialética dos discursos sobre igualdade e diferença presentes na esfera pública brasileira no contexto das lutas por reconhecimento de direitos étnicos dos quilombolas com vistas a contribuir no avanço da garantia dos direitos humanos do grupo em estudo;
- Analisar a constituição histórica dos diferentes discursos sobre a questão quilombola a partir das noções de igualdade e diferença no contexto da esfera pública;
- Compreender os significados atribuídos às noções de igualdade e diferença presentes nos discursos dos atores sociais na esfera pública brasileira;
- Conhecer as mediações da organização política dos quilombolas em suas lutas por reconhecimento com os demais atores da esfera pública brasileira.

1.5.2 Questões norteadoras:

As questões norteadoras se constituem nas primeiras perguntas relativas ao processo de investigação, visam compreender os significados dos discursos dos sujeitos, bem como, delimitar em termos históricos, políticos e culturais os sentidos desses discursos e práticas. Neste sentido, as perguntas construídas foram:

- Como vem se constituindo historicamente os discursos entre os agentes da esfera pública, na implementação de direitos para as comunidades quilombolas no Brasil?
- Quais as noções de igualdade e diferença que tem orientado a formulação das políticas públicas no âmbito do Estado brasileiro?
- Quais os marcos teóricos e legais que embasam as intervenções e formulação de políticas públicas dos agentes estatais para as comunidades quilombolas?
- Quais os interesses e os projetos políticos em disputa na conformação da esfera pública, no contexto dos direitos às comunidades quilombolas?

A questão subsequente formulada foi:

Como vêm se constituindo os discursos étnicos dos sujeitos políticos implicados nas demandas por direitos das comunidades quilombolas e a sua relação com o Estado e sociedade civil na esfera pública?

Com base nessa pergunta formulada ainda numa etapa inicial da pesquisa foi possível construir aproximações sucessivas a partir dos dados empíricos e das análises teóricas ao longo do estudo. Quais sejam:

- As comunidades quilombolas ao terem reconhecidos seus direitos a terra e a sua identidade na Constituição Federal de 1988 foram alçadas a condição de sujeitos coletivos de direitos. Esse arranjo jurídico e administrativo tem impulsionado suas lutas políticas na esfera pública para materialização desses direitos no efetivo reconhecimento dos seus territórios e na ampliação do acesso aos bens e recursos do Estado;
- Os quilombolas, os agentes estatais, os políticos, os proprietários de terras, os profissionais do direito, os pesquisadores (cientistas sociais, os historiadores, os antropólogos, os geógrafos), ou seja, todos aqueles indivíduos e grupos que partilham e disputam interesses atuam na conservação e transformação da estrutura da distribuição das propriedades ativas e, assim do espaço social, convergem em um campo de lutas, que passo a denominar de campo quilombola;
- O campo quilombola é uma construção social e histórica, que se instaura no jogo e pelo jogo através das lutas simbólicas entre os indivíduos e grupos. Um campo, cujas estruturas, estão elas próprias em jogo, que compreende um conjunto de relações de forças representadas por interesses diversos. Marcado ainda, por confrontos e negociações que se manifestam nos usos estratégicos de posições e conhecimento para conseguir acesso diferenciado aos recursos. Nesse sentido, a estrutura poderá ser ou não transformada, dependendo do tipo de estratégia utilizada pelos agentes no jogo, dada também, pelo tipo de capital do campo. O campo quilombola não é, portanto, algo dado, mas algo que se constrói no jogo e pelo jogo através das lutas;
- As disputas no campo quilombola ocorrem em torno da construção de uma identidade étnica, essa pode ser compreendida como uma categoria empírica, pois consiste num dos elementos dos discursos políticos dos agentes desse campo;

- Os interesses e discursos dos indivíduos e grupos se originam de campos diversos como o econômico, o político, o cultural, o jurídico, o científico, o burocrático. A articulação desses discursos se institui como uma força importante, capaz de mobilizar os agentes nas disputas de direitos das comunidades quilombolas que reivindicam o reconhecimento dos seus territórios.

Frente aos múltiplos discursos e práticas presentes no campo quilombola, a tese do presente estudo é:

As lutas por reconhecimento de direitos das comunidades quilombolas devem ser compreendidas a luz do fenômeno da etnicidade, na medida em que há um processo de demarcação das identidades que se constroem no campo político através da afirmação da diferença em busca da igualdade. O campo de lutas, que denomino campo quilombola, se constitui como o espaço simbólico, onde o que está em jogo é o poder de impor uma visão do mundo social acerca das identidades e da unidade destas comunidades. A afirmação das diferenças exige, por parte dos sujeitos, que lancem mão de múltiplas estratégias (jurídicas, burocráticas, econômicas, políticas, científicas), pois nessa luta das classificações, impõem-se relações de força materiais e simbólicas entre os diversos interesses em jogo. Os múltiplos interesses em jogo no campo quilombola passam a ser mediados pelos discursos e práticas dos agentes que “jogam” com as classificações do que seja igualdade, diferença ou mesmo quilombola, num processo dinâmico e relacional.

A afirmação da tese que orientará o estudo possui um caráter provisório, está impregnada de outras questões cujas respostas serão sempre incompletas, remeterão a outras. Talvez seja esse o caráter que move o pesquisador, a curiosidade e a permanente busca de respostas e acima de tudo, nossa capacidade de formulá-las novamente.

Frente à tese proposta apresento o trabalho a seguir estruturado em seis capítulos, sendo o primeiro deles, a presente introdução. O segundo capítulo – **As lutas pelo reconhecimento: quando o direito vira lei?** – percorre inicialmente o conceito de reconhecimento enquanto categoria central na compreensão dos mecanismos que engendram as lutas identitárias das comunidades remanescentes de quilombos. A partir desse referencial o capítulo busca problematizar o percurso dos agentes do campo quilombola para materializar o direito constitucionalmente garantido nos arranjos jurídicos e administrativos da estrutura estatal. Pretende-se mostrar que há um longo percurso entre o texto jurídico e sua afirmação em direitos de fato. O capítulo apresenta a relação com as agências estatais, as instâncias do

sistema de justiça e a apropriação dos discursos jurídicos e administrativos pelos agentes políticos como uma estratégia de materialização dos seus direitos.

O terceiro capítulo intitulado - **As lutas por reconhecimento de direitos: os novos sujeitos políticos** – trata da constituição do campo quilombola entendido como campo de lutas. Para isso, apresenta numa perspectiva histórica alguns elementos que marcaram o processo de organização política da população negra no Brasil buscando analisar como se atualizam e constroem os discursos identitários. O capítulo pretende mostrar a heterogeneidade que configura o movimento negro em sua relação com o movimento quilombola e da relação destes últimos, com os vários agentes que compõem o campo quilombola. O capítulo mostra o campo quilombola como um campo de disputas e conflitos onde os vários agentes através dos seus discursos e práticas buscam alterar suas posições no campo de modo a alterar as posições de poder.

O quarto capítulo – **O olhar do Estado sobre as comunidades remanescentes de quilombos: reconhecer ou integrar?** apresenta as políticas públicas destinadas às comunidades quilombolas durante o período de 2005 a 2008. Busco mostrar como tais políticas estão estruturadas em termos administrativos e orçamentários e a lógica estatal que orienta sua formulação e a ênfase no caráter integrador e desenvolvimentista como uma proposta de política de reconhecimento do governo Lula.

O quinto capítulo – **Cidadania à brasileira: um processo em construção...** Têm por objetivo apresentar a relação entre os agentes do campo quilombola mediada pelas políticas públicas e a tensão que se estabelece entre duas categorias presentes nesse campo: cidadania e diferença. Ao longo do capítulo se busca salientar que os entendimentos sob tais categorias são diversos e objeto de múltiplas negociações.

O sexto capítulo apresenta as **conclusões acerca dos achados da pesquisa**, como uma síntese provisória a respeito do objeto de estudo. Nesse sentido, a proposta de tese apresentada é retomada e problematizada com base nas análises construídas ao longo dos capítulos. Nessa direção, as lutas pelo reconhecimento dos direitos travadas na esfera pública pelos agentes sociais do campo quilombola revelam que as disputas pelo acesso aos recursos e bens do Estado são uma das formas de ampliação do poder político. Conclui também que o reconhecimento da identidade étnica tem se mostrado como uma estratégia para afirmação da igualdade e, por último, que as lutas por reconhecimento na esfera pública têm inserido o processo de diálogo das diferenças culturais como mais um elemento de disputa na esfera pública brasileira.

2 AS LUTAS PELO RECONHECIMENTO: QUANDO O DIREITO VIRA LEI?

O reconhecimento tem se tornado uma das pautas centrais nas democracias modernas por meio das exigências de igual status de culturas e gêneros. Tais significados atribuiriam um sentido relacional entre reconhecimento e identidade. Taylor (2000) problematiza os sentidos atuais dos discursos do reconhecimento e da identidade chamando a atenção para os significados historicamente construídos de tais noções uma vez que a ideia de uma identidade forjada sobre o indivíduo merecedor de um reconhecimento é algo absolutamente contemporâneo.

A tese é de que nossa identidade é moldada em parte pelo reconhecimento ou por sua ausência, frequentemente pelo reconhecimento errôneo por parte dos outros, de modo que uma pessoa ou grupo ou sociedades ao redor deles lhes devolver um quadro de si mesmas, redutor, desmerecedor ou desprezível. (p.241-242).

Taylor (2000) aponta duas mudanças significativas que marcaram as transformações sobre o modo de compreender e perceber o homem na modernidade. A primeira delas se relaciona ao colapso das hierarquias sociais, as quais costumavam ser a base da honra. A segunda se refere à moderna noção de dignidade, usada num sentido universalista e igualitário que nos permite falar em dignidade humana ou do cidadão.

Poder-se-ia falar de uma identidade individualizada, identidade particular a mim e que descubro em mim mesmo. Essa noção aflora conjugada a um ideal, o de ser fiel a mim mesmo e a minha própria maneira particular de ser. Seguindo o uso de Lionel Trilling em seu brilhante estudo, designarei isso como o ideal de “autenticidade”. (p.243)

A noção de autenticidade consiste na ideia de que as diferenças entre os seres humanos tinham uma significação moral. Haveria um “*certo modo de ser humano que é meu modo*”. (TAYLOR, 2000, p. 245). Outra noção que se agrega a esse sentimento é o do princípio da originalidade que se baseia na ideia de que posso moldar minha vida com base nas minhas experiências internas, fiel a mim mesmo, à minha originalidade. Essa é a base sobre a qual o ideal moderno de autenticidade se assentou.

A atribuição de uma importância moral a um tipo de contato que estabeleço comigo, com minha natureza interior, um ideal de autenticidade, assim como a ideia de dignidade, revela uma nova forma de autorreconhecimento dos sujeitos que se relacionam, em grande medida, com as transformações sociais e políticas que marcaram o fim do antigo regime e o declínio da sociedade hierárquica. Nessas sociedades, a identidade era fixada, na maioria das

vezes, pela posição social de cada um, ou seja, pelo seu lugar na sociedade e pelos papéis ou atividades vinculadas a essa posição.

Taylor revela, porém, que a emergência do ideal de autenticidade, um sentimento gerado interiormente, e não em termos sociais, não coaduna com uma característica crucial da vida humana, ou seja, seu caráter fundamentalmente dialógico. É o caráter dialógico que nos torna “*Agentes humanos plenos, capazes de nos compreender a nós mesmos e, por conseguinte, de definir nossa identidade, mediante a aquisição de ricas linguagens humanas de expressão*” (TAYLOR, 2000, p.246). A definição da identidade ocorre no diálogo com as coisas que nossos outros significativos desejam ver em nós. A produção e manutenção da identidade são preponderantemente dialógicas por toda a nossa vida. A noção de identidade se constrói em relação dialógica com o outro.

A importância de o sujeito ser reconhecido se torna universal em dois planos: íntimo e social. No plano íntimo, a identidade tem de ser reconhecida e, no plano social, ela é moldada nas relações dialógicas com o outro. O reconhecimento igual, como afirma Taylor, não é apenas uma modalidade das sociedades democráticas saudáveis, mas sua recusa pode *infligir danos àqueles a quem é negado* (TAYLOR, 2000, p.249). O reconhecimento ocorre, portanto, na esfera íntima, na identidade do eu, e na esfera pública, em que a política do reconhecimento igual ocupa lugar cada vez mais destacado.

Taylor, ao discutir sobre a política de reconhecimento nas sociedades contemporâneas, explicita a tensão entre uma concepção de identidade forjada a partir do sujeito, interiormente derivada, que não goza de um reconhecimento imediato e de uma identidade forjada coletivamente, nas sociedades tradicionais ou hierárquicas, cujo reconhecimento ocorre pela posição social e pelos papéis que o sujeito assume num determinado contexto. É a necessidade de o sujeito ser reconhecido que impõe mecanismos de reconhecimento público da sua identidade. A negação do reconhecimento nas sociedades democráticas implicaria danos morais, sociais e políticos aos sujeitos cuja reparação seria mediada na esfera pública por meio de uma política de reconhecimento.

Embora Taylor saliente a emergência de um sentimento de pleno reconhecimento que marca a modernidade, ele não extinguiu por inteiro a noção de honra dada pela posição social dos sujeitos, afinal, mesmo dentre as sociedades modernas, o indivíduo é tomado pela sua posição social, dada por uma condição de pertencimento de classe e por determinados atributos sociais.

A necessidade de reconhecimento das identidades nas sociedades modernas traz outras implicações para a esfera pública. Honneth (2003) irá afirmar que a exigência de

reconhecimento público torna as lutas uma forma de impor expectativas, normas de caráter moral que buscam garantir meios de expressão da identidade e da autorrealização. Os indivíduos buscam a emancipação, levando, para a sociedade, expectativas normativas orientadas para o reconhecimento social de suas capacidades em relação a diferentes indivíduos generalizados.

Ele questiona se a politização das identidades coletivas se refere à outra modalidade de conflitos, ou se essas identidades coletivas apenas redefiniram seus processos de lutas.

Muitos grupos sociais, cujo vínculo inicial não consistia mais que a experiência negativa da discriminação social, têm empreendido, não faz muito, esse processo de redefinição gradual, mediante o que a necessidade da exclusão faz em virtude da construção de uma cultura independente. (HONNETH, 2003, p.128).

De acordo com o autor, por trás desta retórica comum – a da exigência do reconhecimento da identidade cultural – há uma multiplicidade de objetivos distintos e diferenciá-los é fundamental para avaliá-lo do ponto de vista normativo. As lutas emancipatórias expressariam formas de expressão das injustiças e a busca por reconhecimento. Os movimentos identitários ou dos trabalhadores não se difeririam nos seus objetivos; o que parece ter se alterado é a forma de interpretar e expressar esses conflitos, e sua busca reside na construção de critérios de legitimidade desses conflitos.

A questão da identidade, nesse contexto, é relevante, pois, no fundo, ela é excludente, mesmo quando interpretada num sentido relacional, pois tem por objetivo a marcação das diferenças. Os grupos, para construir sua identidade, marcam diferenças em relação aos outros. A legitimidade desse processo deve orientar-se pelo critério da não exclusão do outro, pois a lógica das lutas pelo reconhecimento, na teoria de Honneth, está fundada na ideia de inclusão ou de ampliação de novas esferas, nas quais os indivíduos ou grupos vão se inserindo.

Na teoria de Honneth, parte-se do princípio de que o reconhecimento intersubjetivo entre os sujeitos tem a capacidade de garantir a plena efetivação de suas capacidades e sua autorrealização. Essa possibilidade de autorrealização integral é dependente; portanto, há três esferas de reconhecimento: o amor, o direito e a estima social.

A primeira esfera de reconhecimento, o amor, ocorre no âmbito das relações íntimas, marcadas por práticas de afeto e preocupações mútuas; os indivíduos são capazes de compreenderem-se enquanto tais com suas próprias necessidades. Essa dimensão é fundamental na consolidação da personalidade e da autoconfiança das pessoas.

A segunda esfera de reconhecimento ocorre nas relações jurídicas que se desenvolvem segundo o modelo de igualdade de direitos e obrigações mutuamente outorgadas. Nas sociedades modernas, o sistema jurídico expressa interesses com possibilidade de universalização.

Ao sistema jurídico não é mais permitido atribuir exceções e privilégios às pessoas da sociedade em função do seu status. Pelo contrário, o sistema jurídico deve combater esses privilégios e exceções. O direito deve ser geral o suficiente para levar em consideração todos os interesses de todos os participantes da comunidade. (SAAVEDRA e SOBOTTKA, 2008, p.11).

O reconhecimento jurídico, nas sociedades modernas, rompe as posições de status, tornando a igualdade uma fonte de respeito e autonomia que permite aos sujeitos a plena participação na esfera pública. Não há distinções de posição social; todos são detentores de uma dignidade e reputação social digna de respeito.

A terceira esfera das relações sociais flexíveis é dominada por uma interpretação unilateral do êxito, em que os indivíduos aprendem a se compreender como sujeitos que possuem habilidades e talentos valiosos para a sociedade. É a esfera do reconhecimento que envolve um tipo de reconhecimento para além do respeito universal. É uma estima que permite ao sujeito referir-se positivamente a suas propriedades e capacidades (FONTOURA, 2009, p.6). Essa esfera está vinculada de tal forma a uma vida em comunidade na qual a capacidade e o desempenho dos integrantes da comunidade somente poderiam ser avaliados intersubjetivamente (HONNETH, 2003 apud SAAVEDRA e SOBOTTKA, 2008, p.13).

A norma das relações íntimas, das relações jurídicas e da hierarquia social representa perspectivas normativas em relação aos sujeitos; estes podem arguir razoavelmente, dizendo que as formas vigentes de reconhecimento são inadequadas ou insuficientes e que é preciso ampliá-las.

O reconhecimento jurídico que imputa uma condição de igualdade a todos, contudo, não garante o reconhecimento dos sujeitos no plano de suas relações sociais. A estima social dos sujeitos ingressa no âmbito dos conflitos culturais e nas formas de interpretação moral dos valores, o que resulta em uma tensão permanente entre o princípio da igualdade e das desigualdades de fato, e isso dá origem às lutas sociais que visam a tornar possíveis as aspirações sociais dos sujeitos. Ainda que Honneth acredite que o reconhecimento legal assegure a autonomia individual, constituída por relações intersubjetivas de reconhecimento social as quais garantem aos indivíduos a possibilidade de fazerem novas reivindicações por justiça, as desigualdades decorrentes dos conflitos culturais não podem ser evitadas.

Para o autor, a dimensão da estima é central nas lutas por reconhecimento, pois torna visíveis as novas formas de distinção identitária, constituídas na esfera da solidariedade. Nessa perspectiva, os processos culturais adquirem um conteúdo político e também econômico na medida em que se apresentam como projetos contra-hegemônicos que questionam os padrões avaliativos existentes. (HONNETH, 2003).

Enquanto Honneth situa sua discussão no plano normativo dos conflitos sociais, a preocupação de Nancy Fraser centra-se no plano da justiça social e na distribuição de bens e recursos. Segundo Fraser (2003), há uma crescente perda da centralidade do conceito de classe em virtude da mobilização dos movimentos sociais em torno dos eixos da diferença. Ela associa distribuição ao plano material e reconhecimento ao plano cultural, tratando-os como uma questão de justiça social. Distribuição e reconhecimento são duas categorias com dimensões fundamentais e mutuamente irreduzíveis da justiça. Uma concepção de justiça bidimensional que englobe as reivindicações de ambos os tipos sem reduzir uma ou outra.

O núcleo normativo da concepção de reconhecimento da autora está fundado na ideia de paridade de participação. Segundo essa norma, a justiça exige alguns acordos sociais que permitam que todos os membros adultos da sociedade interajam em pé de igualdade. Para isso, devem-se cumprir duas condições: a paridade participativa, que prevê a distribuição de recursos materiais de maneira que garanta a independência e a voz de todos os participantes e a condição intersubjetiva de paridade participativa, que requer que os padrões institucionalizados de valor cultural expressem o mesmo respeito a todos os participantes e garantam a igualdade de oportunidades para conseguir a estima social.

O argumento de Fraser pressupõe que os participantes sejam respeitados com igualdade de oportunidades para conseguir a estima social. Ela se aplica dialógica e discursivamente por meio de processos democráticos no debate político e atua como uma linguagem de discussão e deliberação pública sobre a justiça. É a linguagem da razão pública preferida para desenvolver uma argumentação política, democrática sobre o problema da distribuição e do reconhecimento.

Com relação às razões para a má distribuição e para ausência de reconhecimento, Fraser atribui a dinâmica das relações entre a estrutura de classe e a ordem de status, pois denotam ordens de subordinação socialmente arraigadas. A existência dessa estrutura de classes ou de uma hierarquia de status constitui um obstáculo à paridade de participação, portanto, de injustiça. O status corresponde à dimensão do reconhecimento, que tem relação com os efeitos dos significados e das normas institucionalizados sobre a posição relativa dos

atores sociais, enquanto a classe social corresponde à dimensão distributiva, que tem a ver com a divisão de recursos econômicos e a riqueza.

Nessa perspectiva, ela considera duas modalidades de ordenamento social, a econômica e a cultural, correspondentes a dois tipos de subordinação e a dois tipos de obstáculos à paridade participativa. Não descarta, porém, a existência de outras modalidades de ordenamento social, cujo candidato mais provável é o político. Os obstáculos políticos à paridade participativa são os mecanismos que excluem a participação, ou seja, a injustiça correspondente seria a marginalização política ou a exclusão, e o remédio correspondente seria a democratização.

Honneth, em seu artigo denominado “Redistribuição como reconhecimento: uma resposta à Nancy Fraser” vai responder às críticas de Fraser, afirmando que se propõe a compreender as causas sociais dos sentimentos generalizados de injustiça e os objetivos normativos dos movimentos emancipadores. Esse enfoque, segundo ele, reduziria o risco de introduzir um abismo entre os aspectos simbólicos e os materiais da realidade social, dado que, sobre a base de uma teoria do reconhecimento, a relação entre ambos se pode considerar um resultado historicamente mutável dos processos culturais de institucionalização⁸. Em última instância, ele busca compreender a linguagem que orienta os conflitos sociais contemporâneos.

A crítica de Fraser a Honneth recai sobre sua concepção de reconhecimento, que expressaria uma visão reducionista e culturalista da distribuição, uma vez que supõe que as desigualdades econômicas estão enraizadas na ordem cultural que privilegia certos tipos de trabalhos sobre outros e que a mudança da ordem cultural é suficiente para impedir a má distribuição. Haveria, nessa visão, uma priorização das questões culturais e certo desprezo à distribuição ou às relações de subordinação.

Honneth pondera que seria enganoso restringir a influência da cultura a um único conflito social, pois, se há uma distinção entre distribuição e reconhecimento, como incluir o espectro dos conflitos sociais, se a igualdade jurídica restringe-se ao campo da distribuição ou, ainda, se é algo novo, um quarto princípio de reconhecimento das sociedades capitalistas liberais, girando em torno das particularidades culturais dos grupos ou coletividades? Outro problema nessa distinção entre cultura e economia, ou distribuição e reconhecimento refere-se aos critérios normativos com os que se julgam moralmente as demandas feitas nos conflitos sociais. A teoria do reconhecimento teria como vantagem descrever as experiências sociais de

⁸ As traduções do espanhol utilizadas nesse texto são de minha inteira responsabilidade.

injustiça com a mesma linguagem que se utiliza para justificar as demandas. É nesse sentido que Honneth trata a distribuição como decorrência do reconhecimento e em que residem as críticas de Fraser, acusando-o de culturalista. Ele se defende afirmando que há uma associação entre a injustiça e a percepção de injustiça e que as lutas proletárias sempre estiveram associadas à identificação de injustiças como desrespeito.

Honneth destaca que a ênfase dada por Fraser à paridade participativa a fez omitir ou esquecer uma das dimensões centrais em que ocorrem as lutas pelo reconhecimento: o campo jurídico, enquanto referência normativa ao princípio da igualdade. As lutas por reconhecimento progridem por meio da moral dialética do universal e do particular, aplicando-se o princípio do reconhecimento mútuo que obrigue normativamente uma expansão das relações vigentes de reconhecimento.

A despeito das diferenças conceituais entre Fraser e Honneth, saliento de antemão a relevância teórica e política do debate travado por ambos. Fraser, pela sua preocupação com as múltiplas expressões da questão social nas sociedades capitalistas, retratadas na injustiça de classe e da importância de propor alternativas para superá-las; Honneth, pela busca de critérios normativos para a compreensão dos conflitos sociais que resultem na emancipação dos indivíduos. As teorias de ambos ainda fazem uma distinção entre cultura e economia, cultura e social, privado e público. Em meu entendimento, esses elementos devem ser compreendidos de modo relacional, pois a cultura envolve as diferentes dimensões do mundo social. De qualquer modo, suas contribuições sobre os processos de reconhecimento nas sociedades contemporâneas têm ampliado o entendimento das discussões relativas à igualdade e à diferença.

Cabe salientar as especificidades históricas e culturais desse debate no cenário brasileiro. A ideia de paridade de participação proposta por Fraser remete a alguns questionamentos, visto que pressupõe uma condição de igualdade entre os sujeitos nas lutas por reivindicações no espaço público dado pela igualdade e justiça social institucionalmente garantida. Se, no contexto norte-americano, as concepções de cidadania estão consolidadas, pois as condições de classe e status não sofrem diferenciações tão significativas, no caso brasileiro, essa concepção ainda é objeto de múltiplas diferenciações. Afinal, a frase “*você sabe com quem está falando?*” ainda permeia muitas das relações da sociedade brasileira. Entendo que a noção de igualdade entre os sujeitos é parte de um processo de aprendizagem que ocorre nas lutas políticas por reconhecimento, e não algo intrínseco a esses sujeitos. A

garantia das leis quanto à cidadania⁹ não tem valor se os sujeitos não se autorreconhecem e, nesse ponto, a concepção de Honneth parece mais consistente, uma vez que consegue inserir o indivíduo no contexto.

A noção de identidade, nesse processo, é particularmente importante, pois ela pode contribuir como um fator que desencadeia o surgimento e a luta dos sujeitos sociais. A paridade participativa, portanto, não é garantida institucionalmente, ao contrário, pressupõe sujeitos que se autorreconheçam e sintam-se, de algum modo, motivados para a participação política.

Pinto (2008), ao discutir a questão, toma como exemplo as lutas do movimento negro. Neste a noção de autorreconhecimento é fundamental, já que não existe política, que provoque mudança de status na condição de negro, se o negro não se reconhece como tal. A autora exemplifica suas assertivas ao lembrar que, apesar de as leis antirracistas no país serem relativamente antigas, estas somente vieram a ter alguma realidade como lei no momento em que os negros começaram a se reconhecer como sujeitos sobre os quais agia o preconceito.

Na esteira desse processo, a teoria do reconhecimento de Honneth permite avançar sobre os critérios normativos que orientam o movimento social quilombola em sua luta por reconhecimento. Um dos fatores pertinentes para pensar suas motivações de lutas são as históricas relações raciais assimétricas que marcaram sua inserção na sociedade brasileira. As constantes discriminações expressas no preconceito e na estigmatização dos indivíduos negros e da sua cultura têm, entre seus efeitos, a subalternização das suas contribuições históricas, e o impedimento do processo de autonomização do indivíduo negro na esfera social. Em um primeiro nível, esse impedimento é fruto de um não reconhecimento da própria autonomia individual. A pessoa negra não é vista como um ser autônomo, senhor do seu próprio destino e de suas escolhas, ficando sempre restrita a um lugar subalterno. Em outro nível, por razões de identificação coletiva, eles não são reconhecidos em suas singularidades ou particularidades individuais, pois a cor da pele e o cabelo, por exemplo, são elementos que sofrem um julgamento estético negativo. Nesse caso, a negação fere a dignidade do sujeito a partir de uma percepção negativa construída coletivamente. Os sentimentos de vergonha ou desprezo decorrentes do não reconhecimento se desenvolvem com experiências práticas. Esses sentimentos podem se tornar fonte de motivação para ações de resistência política por

⁹ Da cidadania como a conhecemos fazem parte a lealdade a um Estado e a identificação com uma nação. As duas coisas também nem sempre aparecem juntas. A maneira como se formaram os Estados-nação condiciona a construção da cidadania. Em alguns países, o Estado teve mais importância e o processo de difusão dos direitos se deu principalmente a partir da ação estatal. Em outros, ela se deveu mais à ação dos próprios cidadãos. (CARVALHO, 2004, 12).

meio da articulação de um movimento social. Se esses sentimentos puderem ser generalizados, podem vir a exercer um papel moral nas relações de reconhecimento, influenciando para uma evolução moral da coletividade pela potencial capacidade que todos temos de, em nossas interações, ocupar o lugar do outro na relação conosco.

Um segundo elemento, que concorre para a compreensão desse processo de lutas do movimento social quilombola, é o do autorreconhecimento como remanescente de quilombo. O reconhecimento ocorre na interação intersubjetiva com o “outro” por meio de padrões morais de uma identidade socialmente construída nos seus contextos. O reconhecimento jurídico das normas representa outra dessas dimensões do reconhecimento na busca da igualdade e dos direitos: o êxito ou a valorização dessa identidade como socialmente útil e importante; essas dimensões completamente dissociadas das imagens negativas ou estigmatizadas que marcaram suas trajetórias históricas.

Nessa perspectiva, reconhecer-se como remanescente de quilombo torna-se um importante princípio para a luta social dos indivíduos. Se isso não acontece, criam-se efeitos nocivos à formação individual, o que impede o sujeito de reconhecer-se como tal e de participar da vida pública. É por meio da luta por reconhecimento que, no entender de Honneth, estrutura-se a subjetividade e a identidade individual e coletiva, que é fundamental para a construção do sujeito na ação social.

Tomando como pressuposto que o campo jurídico constitui uma das dimensões centrais em que ocorrem as lutas pelo reconhecimento em busca de igualdade e que as lutas dos indivíduos visam ao reconhecimento de suas identidades, mas também ao acesso aos bens e recursos públicos, no presente capítulo, pretendo problematizar as diferentes expressões das lutas por reconhecimento, privilegiando o debate em torno do campo das instituições estatais e do campo jurídico. Para isso, serão apresentados os processos sociais e políticos que envolveram a formulação das reivindicações do movimento negro, ainda, na etapa da votação da Assembleia Nacional Constituinte, a posterior regulamentação e criação de mecanismos administrativos, que tinham por objetivo viabilizar a aplicação do artigo 68 nas estruturas institucionais, e a relação entre os quilombolas e o MPF frente às suas atribuições constitucionais. Por último, como se constituem os discursos do campo quilombolas na sua relação com os saberes do campo do direito, entendidos, nesse contexto, como uma estratégia para a obtenção dos recursos e bens em disputa.

2.1 AS LUTAS POLÍTICAS EM TORNO DA VIABILIZAÇÃO DO DIREITO AOS TERRITÓRIOS: DA TRANSFORMAÇÃO DA *REIVINDICAÇÃO* EM FORMA DE *LEI*

A aprovação do artigo 68, na Constituição pela Assembleia Constituinte, foi impulsionada pelas lutas do Movimento Negro (ARRUTI, 2006; TELLES, 2003) e estava envolta nas comemorações e nos protestos relativos ao Centenário da Abolição da escravatura. Naquele período, ainda não se tinha noção da quantidade de comunidades negras rurais e urbanas existentes no território brasileiro, bem como das implicações da aprovação das reivindicações em uma legislação sobre o tema no mundo rural. Como afirma Arruti (2006):

A intenção do legislador, fantasmagoria e recorrentemente citada nos textos de hermenêutica jurídica, dificilmente pode ser reivindicada como chave de compreensão dessa nova realidade. Ao tentarmos dar conteúdo sociológico a essa suposta “intenção”, no caso do “artigo 68”, encontramos pressupostos obscuros e confusos, um conhecimento muito limitado da realidade que nele se faria representar e uma discussão que, em momento algum, apontou para o futuro, mas sempre para o passado. Paradoxalmente, foram aqueles que se opuseram ao artigo que pareciam ter alguma clareza sobre suas possíveis implicações sociais (p.66-67).

O movimento negro, eminentemente urbano, desconhecia, em parte, as questões fundiárias, contudo, o quilombo continha a representação da “resistência”, elemento impulsionador das suas lutas naquele período histórico. Foi esse “espírito” que motivou a inclusão do artigo 68 do ADCT na Constituição. Ainda de acordo com um constituinte integrante da Comissão de Índios, Negros e Minorias, o artigo “teria sido incorporado à Carta “no apagar das luzes” (p.67), o que revela que a aprovação do artigo 68 foi resultado de intensas negociações políticas, ainda que seu objeto não estivesse devidamente claro para seus proponentes. Arruti (2006), ao analisar os dados do período, joga luz sobre aquele contexto, como fica explicitado no relato de um dos seus informantes:

Segundo Flávio Jorge, do Fórum Estadual de Comunidades Negras de São Paulo, a militância negra, na época, tinha de fato, mais dúvidas que certezas; com relação ao artigo e o seu texto final, teriam sido resultado de um esgotamento do tempo e das referências de que o movimento dispunha para o debate, mais do que de qualquer consenso. A decisão teria passado, principalmente, pela avaliação de que seria necessário lançar mão do “momento propício”, mesmo que não se soubesse ao certo o que se estava fazendo aprovar. Tanto o desconhecimento sobre a realidade fundiária de tais comunidades por parte dos constituintes quanto o contexto de comemoração do Centenário da Abolição (nós vinculamos que quem votasse contra o “artigo 68” poderia levar a pecha de racista) formaram o caldo ideológico que permitiu o surgimento do “artigo 68”. Só uma coisa parecia estar fora de discussão, segundo o deputado Luis Alberto (PT/BA) – coordenador nacional do MNU: que o “artigo 68” deveria ter um sentido de reparação dos prejuízos trazidos pelo processo de escravidão e por uma abolição que não foi acompanhada por nenhuma forma de compensação, como o acesso a terra. (ARRUTI, 2006, p.67-68).

O depoimento torna explícito os interesses e as estratégias dos indivíduos e grupos de um campo de lutas em formação. Os militantes do movimento negro e os deputados dos partidos políticos envolvidos com o tema (Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista – PDT), na época, estavam empenhados na formulação de um texto que abarcasse as reivindicações de regularização fundiária dos territórios historicamente ocupados pelas populações negras rurais ou urbanas que estavam em áreas sem regularização fundiária. O tema, pelos relatos dos participantes da constituinte, ainda era pouco conhecido; em vista disso, para que houvesse a aprovação do texto, a estratégia adotada pelos indivíduos foi a de articular as acusações de racismo com o discurso da reparação histórica.

A avaliação que pautou o movimento foi política e refletia uma determinada conjuntura histórica, na qual as relações de força entre os proprietários de terras e as populações negras, sujeitos diretamente envolvidos com o tema, tiveram menos relevância; a questão foi tratada no âmbito político e cultural – valorização da identidade negra, reparação histórica, racismo –, o que permitiu a aprovação da demanda.

Os políticos e seus assessores tiveram papel fundamental na negociação e aprovação do texto; os principais propositores foram os deputados constituintes do Rio de Janeiro, Benedita da Silva (Partido dos Trabalhadores - PT/RJ) e Alberto Caó (Partido Democrático Trabalhista do Rio de Janeiro - PDT/RJ), demais integrantes do Movimento Negro, da Comissão de índios, Negros e Minorias e o Deputado Alberto Caó, responsável pela formulação do texto final.

A emenda original teve três emendas modificativas propostas pelos deputados Aluizio Campos (Partido Movimento Democrático Brasileiro de Pernambuco - PMDB/PB), José Richa (PMDB do Paraná/PR) e Eliel Rodrigues (PMDB/PA). O primeiro deputado propunha o reconhecimento da posse das terras ocupadas, aproximando o estatuto do domínio

dos remanescentes de quilombos, tanto ao dos indígenas, ao lhes garantir apenas o reconhecimento da posse. A emenda do segundo tinha uma formulação mais avançada, pois reconhecia a propriedade definitiva, e o último, ao propor o tombamento das terras, apresentava duas divergências em relação ao texto original: a primeira, relativa à conceituação das comunidades que seriam objeto do artigo, e a segunda, relativa ao objeto do reconhecimento. Com relação à primeira, ele inseria o termo “antigo” para qualificar o termo remanescente a um vínculo histórico. Com relação à segunda, ele limitava o reconhecimento aos direitos culturais, propondo que as terras fossem apenas tombadas, sem a possibilidade de titulação pelo Estado. (ARRUTI, 2006).

O contexto de formulação da proposta e as emendas modificativas, apresentadas pelos deputados constituintes, já antecipavam as discussões futuras sobre o tema: a tensão entre o reconhecimento da posse, o tombamento e a propriedade definitiva e a vinculação histórica para a qualificação de um território como “quilombola”.

Observava-se, naquele período, portanto, um realinhamento das posições dos agentes no campo entre os indivíduos e grupos favoráveis e os opositores às demandas reivindicadas. Delineavam-se, ainda, os elementos centrais que dariam base aos conflitos: as disputas em torno do território de base étnica. O texto, finalmente aprovado no artigo 68 da Constituição, ficou assim redigido: “*Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos*”.

É relevante salientar, contudo, que o texto aprovado pela carta constitucional foi o possível naquele contexto, seja pelas limitações dos próprios integrantes do movimento negro, que ainda não dispunham de conhecimento suficientes sobre a situação das comunidades negras na área rural ou urbana brasileira, seja pelas imposições dos partidos que se opunham à concessão de terras para as comunidades.

A análise histórica sobre o processo de aprovação do artigo na Constituição é importante não apenas pelo conhecimento de um evento significativo na história da sociedade brasileira, mas também pelo fato de que algumas vezes as narrativas em torno do tema assumem um caráter quase “mítico”.

Não há como negar a importância do momento político que marcou a aprovação da Constituição na década de 1980. Havia, naquele momento, um desejo de mudanças sociais e políticas pelos diferentes segmentos da sociedade brasileira, mitigadas durante o período de ditadura militar. Nesse sentido, o contexto de democratização refletiu um texto constitucional

que buscava compatibilizar duas grandes promessas: a distribuição mais justa da riqueza produzida no país e uma maior democratização do sistema político.

Embora o texto aprovado tenha introduzido mudanças importantes no campo dos direitos, sua formulação envolveu diferentes grupos em um intenso processo de mobilização e negociação entre interesses e valores sociais a respeito dos modelos de estado, direitos, sociedade, república e democracia.

O texto constitucional aprovado foi, portanto, o possível, e certamente excluiu sujeitos e demandas sociais, assim como manteve ambíguas determinadas questões. Muitas das reivindicações dos movimentos sociais das mulheres, dos homossexuais, dos trabalhadores da saúde, do movimento negro, dentre outros, não conseguiram traduzir-se em direitos ou foram parcialmente inseridos no texto constitucional. Os debates sobre o direito ao aborto e à união civil entre homossexuais são apenas alguns desses exemplos. Por ora, cabe ressaltar a importância de a Constituição Federal ter garantido juridicamente o reconhecimento cultural dos remanescentes de quilombos, seja em relação aos territórios ocupados, seja em relação aos direitos sociais. Houve um reconhecimento jurídico das demandas do Movimento Negro, trazendo para o campo formal a ampliação de seus direitos individuais e coletivos e, ao mesmo tempo inserindo, na esfera pública, condições para a participação dos sujeitos.

No próximo tópico, serão apresentados os processos de operacionalização do artigo 68 nas estruturas institucionais.

2.2 A PASSAGEM DO ARTIGO 68 PARA AS ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS: *QUANDO A LEI VIRA DIREITO?*

Pretendo, neste tópico, apresentar o percurso ou as manobras necessárias para a viabilização do direito constitucional às estruturas burocráticas do Estado. A transformação de uma reivindicação em direito garantido pelo Estado e a sua viabilização, por intermédio de atos administrativos, ou, ainda, de políticas públicas, é um processo lento que envolve disputas e múltiplos interesses. Nessa passagem da esfera política para a esfera do Estado, impõe-se o discurso da burocratização fundado na ideia de organização.

O processo de burocratização de todas as esferas da vida social, econômica e política, de todas as manifestações culturais (da hierarquia da universidade a hierarquia das igrejas, “populares” ou não) realizam-se sob a égide de uma ideia mestra: a ideia de Organização, entendida como existência em si e para si de uma racionalidade imanente ao social e que se manifesta sempre da mesma maneira, sob formas variadas, desde a esfera da produção material até a esfera da produção cultural. (CHAUI, 2007, p.20)

Constata-se, a partir de então, um movimento de distanciamento entre as demandas da sociedade e sua transformação nas estruturas estatais. Impõe-se uma nova racionalidade às suas demandas pela especialização de saberes que são exigidos para viabilizá-las. Instalam-se novas hierarquias nessa racionalidade, cujo poder de dominação se expressa por meio dos discursos do conhecimento: o discurso dos especialistas, o discurso instituído da dominação. (CHAUI, 2007, p.24-25). A eficácia desses discursos, contudo, depende da aceitação dos indivíduos e dos grupos que desenvolverão estratégias e práticas que possam inverter essa relação de dominação.

O palco para as lutas políticas em torno dos efeitos dos discursos racionais pressupõe que os se agentes apropriem do conhecimento dos especialistas, pois as lutas se dão pela habilidade dos agentes, providos de um *habitus* e de um capital simbólico suficiente para situar-se no jogo. Bourdieu (2007, p.156) mostra que:

Uma das dificuldades da luta política atualmente é que os dominantes, os tecnocratas ou epistemocratas, de direita ou de esquerda, são partidários da razão e do universal: caminhamos em direção a universos nos quais, cada vez mais, serão necessários justificativas técnicas, racionais para dominar, e nos quais os próprios dominados poderão e deverão, cada vez mais, utilizar-se da razão para defender-se contra a dominação, já que os dominantes, cada vez mais, invocarão a razão e a ciência para exercer sua dominação.

A imposição de regras e mecanismos de disciplinamento sob o manto da racionalidade e da exigência de saberes especializados enquanto uma das regras do jogo é uma estratégia bastante eficiente de dominação no campo quilombola.

Os saberes especializados sobre o tema dos quilombos têm exigido a presença de especialistas para subsidiar os agentes políticos sobre os conhecimentos antropológicos, históricos, jurídicos, dentre outros, que subsidiarão os sujeitos nos discursos dos diferentes agentes do campo.

O conceito de quilombo é um bom exemplo desse processo. Os saberes antropológicos foram requisitados para contribuir nas disputas jurídicas presas a duas concepções de quilombo: uma visão estática, presa a um passado histórico, e outra, contemporânea, que abarca elementos históricos e sociais de natureza processual e dinâmica.

Do mesmo modo, a regulamentação do artigo 68 exigiu do campo jurídico a articulação de conhecimentos relacionados a terra vinculados à questão étnica. Foi necessário, portanto, construir novos conhecimentos sobre o tema. Esses são apenas dois exemplos de saberes especializados, acionados tanto pelo movimento quilombola quanto pelas estruturas estatais.

Parte desse processo resultava da própria indefinição constitucional em relação ao modo como o direito aos territórios deveria ser regulamentado. Aliás, o caráter ambíguo e sem espírito definido (FARIA, 2004, p.110) foi objeto de críticas de vários setores à carta constitucional, resultado de um precário equilíbrio entre as forças políticas do âmbito da Assembleia Constituinte. Com isso, o Sistema de Justiça foi obrigado a assumir o papel de legitimador, legislador e até de instância de recurso do sistema político, formado pelo Executivo e pelo Legislativo.

Diante desse cenário, a aplicação do artigo 68 exigia a criação de duas frentes: a normatização dos direitos coletivos e a criação de instrumentos processuais para validá-los nas instâncias judiciais, pois se tratava de um “novo” direito, e deveria haver a regulação e a criação de mecanismos administrativos para viabilizá-los no âmbito das estruturas estatais. No caso específico do artigo 68, os representantes do Ministério Público Federal - MPF defendiam a tese de que o artigo constitucional era autoaplicável, contudo, não houve consenso sobre a questão, o que exigiu sua regulamentação. (ARRUTI e FIGUEIREDO, 2005).

A aplicação da lei esbarrava em duas questões fundamentais: definir os órgãos do poder executivo responsáveis pela aplicação do artigo e os critérios de identificação que deveriam constar no processo de reconhecimento das comunidades “remanescentes de quilombos”. Iniciam-se dois movimentos concomitantes: o da definição política e administrativa sobre a de recursos orçamentários e administrativos que embasariam a operacionalização do processo de regulação fundiária dos territórios as comunidades e a definição sobre quais seriam os critérios que embasariam a escolha dos grupos que seriam beneficiados com os recursos estatais.

Inicia-se, então, a movimentação dos agentes no campo de acordo com seus interesses. Dentre estes, cabe destacar os integrantes do movimento negro, particularmente, os grupos negros diretamente interessados na questão, que passam a se autoidentificar como quilombolas, os representantes do MPF, as universidades, os parlamentares, os representantes de associações e as entidades vinculadas ao setor agrário e os agentes estatais de órgãos vinculados ao meio ambiente, à agricultura, à demarcação de terras e à cultura.

Em 1992, ocorreram as primeiras tentativas do Ministério Público de aplicar o referido artigo na comunidade do Rio das Rãs, na Bahia, mas os operadores da justiça foram pouco abertos à autoaplicabilidade do artigo, justificando a existência de legislação complementar (GIACOMINI, 2010). Em 1995, a senadora Marina Silva, do Partido dos Trabalhadores do Rio de Janeiro (PT-RJ), membro do movimento negro urbano, e o deputado estadual baiano Alcides Moderno (PT-BA), ex-padre católico, militante da Pastoral da Terra, apresentaram projetos de lei visando à regulamentação do artigo 68. As duas propostas representavam as duas posições existentes no movimento em defesa da regulamentação do artigo 68: a primeira, vinculada ao movimento negro urbano afeito às questões culturais, e, a outra, vinculada às lutas em torno da regularização fundiária. (ARRUTI, 2006).

O movimento era representado por integrantes dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, da Igreja, da rede de relações formada por organizações não governamentais, do movimento negro, da Articulação Nacional das Comunidades Remanescentes de Quilombos (ANCRQ), do Ministério Público Federal (MPF) e de representantes do governo, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Fundação Cultural Palmares (FCP), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA), que discutiam um modelo de regramento sobre o tema.

Em 1995, a ANCRQ realizou um Encontro Nacional que resultou na apresentação de um documento ao governo, na época sob a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso¹⁰. No ano seguinte, foi formado um Grupo de Trabalho (GT) interministerial, composto por INCRA, IBAMA, Ministério da Cultura e Ministério da Justiça, para definir qual órgão iria receber tais demandas. Mas, ainda em 1995, foi tomada a primeira iniciativa para a normatização dos procedimentos de regularização dessa categoria de terras, e, por meio de portaria presidencial, o INCRA foi designado para a função de medição, demarcação e titulação das terras para as comunidades. A publicação da Portaria nº 307¹¹, de 22 de novembro de 1995, do INCRA, determinava que as comunidades quilombolas tivessem suas áreas demarcadas e tituladas, porém, as terras aptas à titulação só poderiam ser terras públicas ou que já haviam sido desapropriadas (TELLES, 2003). Tal regulamentação vigorou até outubro de 1999, quando a 11ª reedição da Medida Provisória 1.911-11, que atribuiu para o

¹⁰ Fernando Henrique Cardoso foi eleito Presidente da República pelo Partido Socialista Democrático Brasileiro – PSDB em 1995/1998 e reeleito para um segundo mandato pelo mesmo partido em 1999/2002.

¹¹ Determina que as comunidades remanescentes de quilombos, como tais caracterizadas, inseridas em áreas públicas federais, arrecadadas ou obtidas por processo de desapropriação, sob a jurisdição do INCRA, tenham suas áreas medidas e demarcadas, bem como tituladas.

Ministério da Cultura (Minc), por intermédio da Fundação Cultural Palmares¹² (FCP), a responsabilidade pelos assuntos referentes às comunidades remanescentes de quilombos, entre as quais, a competência para titular as terras quilombolas.

Configurou-se uma disputa entre o INCRA e a FCP pela centralidade na gestão dos processos de titulação das terras quilombolas, que marcou o debate, visto que trazia subjacentes lutas internas entre os integrantes do movimento negro e os órgãos estatais que assumiriam a responsabilidade pela titulação dos territórios. A FCP e o INCRA, desde 1988, vinham respondendo, paralelamente, às demandas do artigo 68, no entanto, o enquadramento das competências entre as duas instituições trazia subjacente a discussão denominada por Arruti (2005) como problemática fundiária¹³ ou problemática cultural. A problemática fundiária abrangia as reivindicações de acesso aos direitos sociais e econômicos, particularmente aos processos de regularização fundiária, enquanto a dimensão cultural abrangia as reivindicações em torno do respeito à memória, à tradição e aos valores.

Em 10 de setembro de 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso editou o Decreto nº 3.912, que, ao regulamentar o procedimento para titulação das terras de quilombo, restringiu o alcance do Artigo 68. O decreto reiterou que a FCP era o órgão responsável pelo tema e determinou que fossem contempladas pelo artigo 68 apenas as “terras que eram ocupadas por quilombos no ano de 1888” e as que estavam “ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988”. Tal classificação temporal, que não encontrava qualquer respaldo no texto constitucional, restringia os direitos dos potenciais beneficiários do artigo 68, atingindo justamente as comunidades localizadas em áreas de conflito que, na data da promulgação da Constituição, não se encontravam na posse de seus territórios, além de restringir os critérios de reconhecimento, como a autoatribuição das comunidades. A medida foi duramente criticada pela sociedade civil e condenada pelo MPF, que a considerava inconstitucional. (GIACOMINI, 2010).

¹² O Instituto Fundação Cultural Palmares, criada na gestão do presidente José Sarney, artigo 1º da Lei Federal nº 7668, de 22.08.88, tem como objetivo “promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira. Seu estatuto foi definido em 1992 com o Decreto nº 418, de 10.01.92. Dados extraídos de <http://www.palmares.gov.br>, visitado em dezembro de 2008. Art. 1º A Fundação Cultural Palmares FCP, nos termos dos artigos 1º e 2º da Lei nº 7.668, de 22 de agosto de 1988, tem por finalidade promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira e exercer, no que couberem as responsabilidades contidas no art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, regulamentado pelo Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

¹³ Arruti (2006) identifica muito claramente o modo como essas duas tendências teóricas e políticas influenciaram o debate em torno do processo de reconhecimento de direitos das comunidades de quilombos. Segundo o autor, a defesa da proteção cultural e a regularização fundiária são bandeiras distintas originadas de duas genealogias igualmente diferentes. A defesa da proteção cultural remete aos anos de 1970 e a luta contra o preconceito racial e, a luta pela implementação de uma ampla reforma agrária, resulta de lutas dos anos de 1980. As duas posições, contudo, repercutem sobre os usos das noções de direito e de cultura.

Em 13 de maio de 2003, foi instituído, por meio de decreto pelo Governo Federal, um GT, com a finalidade de rever as disposições contidas no Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001, e de propor nova regulamentação ao reconhecimento, à delimitação, à demarcação, à titulação e ao registro imobiliário das terras remanescentes de quilombos. Em novembro do mesmo ano, na gestão do presidente Luis Inácio Lula da Silva¹⁴, é assinado o Decreto nº 4.887/03,¹⁵ que estabelece a Política Nacional de atendimento às Comunidades Quilombolas e regula, sobretudo, os procedimentos administrativos para o processo de regularização fundiária. O decreto, além de legislar sobre a regularização fundiária dos territórios quilombolas¹⁶, também define as competências dos órgãos envolvidos na implementação das demais políticas públicas, por meio de um Comitê Gestor, coordenado pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). O principal objetivo do Comitê seria o de elaborar um plano de desenvolvimento sustentável para as comunidades, garantindo sua participação.

A nova regulação administrativa apresentou avanços, dentre eles, a adoção de uma conceituação de comunidade e de terra de quilombo fundamentada no critério da autoidentificação, da possibilidade de desapropriação de propriedades incidentes em terras de quilombos quando necessário, e da atribuição de competência de condução do processo ao INCRA. O novo governo, representado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), mostra uma mudança na condução das políticas governamentais decorrentes da eleição presidencial de 2002. Há uma clara opção pelo INCRA em detrimento da FCP, que perde poder com relação aos quilombos.

Em março de 2004, a Fundação Cultural Palmares institui o Cadastro Geral de Remanescentes de Comunidades de Quilombos. No mesmo período, o INCRA regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos por intermédio da Instrução Normativa nº 16.

Em setembro de 2005, o INCRA publicou, no Diário Oficial, nova Instrução Normativa, de nº 20, e, em 01 de outubro de 2008, o órgão publica uma nova Instrução

¹⁴ Luis Inácio Lula da Silva, foi eleito presidente da república pelo Partido dos Trabalhadores – PT em 2003/2006 e reeleito para o segundo mandato em 2007/2010.

¹⁵ O referido decreto tem por finalidade regulamentar o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos de que trata o artigo 68 da Constituição Federal.

¹⁶ A medida estabelece os procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por populações negras no território negro. A titulação da terra está diretamente vinculada à ideia de que as comunidades devem se autorreconhecer como remanescentes de quilombos por meio da Fundação Cultural Palmares e do INCRA.

Normativa – IN nº 49, de outubro de 2008. Dentre as principais mudanças, introduzidas pela IN nº 49, consta que o início do processo de titulação está condicionado à emissão de Certidão de Registro pela FCP, após a inclusão no Cadastro Geral de Remanescente de Comunidades de Quilombos daquele órgão, e a exigência de um maior detalhamento nos estudos históricos e antropológicos no Relatório Técnico da Identificação das terras das comunidades de quilombos. As alterações das instruções 20 para 49 foram marcadas por inúmeros embates entre os agentes dos órgãos do poder executivo, do MPF e os representantes das comunidades quilombolas.

Apesar de o direito à titulação estar garantido constitucionalmente, sua viabilização depende das estruturas do poder executivo, que viabiliza, por meio de decretos e regulações administrativas, o funcionamento das demandas “políticas” em “atos de governo”. No caso da regulação do artigo 68, como foi descrito, ele foi regulado por intermédio de um decreto e de uma instrução normativa para definição das competências dos órgãos na administração pública que viabilizaram o processo de regularização fundiária. Determinou-se que o INCRA e a FCP seriam os responsáveis pelas questões relativas à titulação e regularização dos territórios, enquanto a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), seria responsável pela execução de políticas públicas para as comunidades quilombolas.

A reorganização jurídico-administrativa, que aconteceu durante o período de 1992 a 2008, demonstra os inúmeros arranjos necessários para que o artigo 68 pudesse ser operacionalizado nas estruturas institucionais. Demonstra, ainda, as disputas entre os agentes representados da FCP e do INCRA pela centralização do poder e os elementos ideológicos subjacentes às mesmas disputas: se a regularização dos territórios se tratava de uma distribuição de recursos públicos ou de reconhecimento. Por último, mostra a permeabilidade entre os agentes do estado e da sociedade. No próximo item, pretendo apresentar o papel do Ministério Público Federal nesse campo de lutas.

2.3 O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E OS QUILOMBOLAS: OS “NOVOS” MEDIADORES

A Constituição Federal de 1988 ampliou os poderes e atribuições¹⁷ do Ministério Público, garantindo-lhe autonomia funcional e administrativa, estabelecendo critérios formais

¹⁷ MPF faz parte do Ministério Público da União, que também é composto pelo Ministério Público do Trabalho, pelo Ministério Público Militar e pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Suas atribuições e instrumentos de atuação estão previstos no artigo 129 da CF, dentro do capítulo “Das funções essenciais a Justiça”. Não faz parte de nenhum dos três Poderes – Executivo Legislativo e Judiciário. O MP possui autonomia na estrutura do Estado, não pode ser extinto ou ter as atribuições repassadas à outra instituição. Cabe ao MPF

para a escolha do Procurador-Geral da República e dos Estados, permitindo a exclusividade da promoção da ação penal, bem como ampliando a titularidade para o inquérito civil e para a ação civil pública no que concerne aos interesses difusos e coletivos. (PORTO, 2006 apud TEJADAS, 2010).

A Constituição Federal de 1988 consolidou em norma fundamental o papel do MPF ao conceder-lhe autonomia administrativa e independência funcional do poder executivo, deslocando-o da tarefa de defender o Estado para a condição de fiscal e guardião dos direitos da sociedade. Como titular da ação civil pública, o MPF tem a possibilidade de acionar o Poder Judiciário para promover a defesa de direitos transindividuais, mais conhecidos como direitos difusos e coletivos¹⁸.

Houve, portanto, a ampliação dos poderes de um órgão que se posiciona em um lugar intermediário entre os poderes executivo, legislativo e judiciário e que faz parte do sistema de justiça, mas tem poderes para questioná-los. Essa ampliação de poderes trouxe consequências jurídicas e políticas para a sociedade. Rogério Bastos Arantes (2006), em seus estudos sobre o MPF, concorda que tais poderes trouxeram consequências para a sociedade brasileira, mas discorda, porém, dessa ampliação de poder, justificando que a adoção de um modelo de mediação judicial de conflitos centrada no MP resulta de uma visão tutelar da sociedade, em que o desenvolvimento da cidadania não ocorreria pela via de instituições representativas, mas sim por meio de um poder externo, preferencialmente apolítico.

Werneck Vianna e Marcelo Burgos (2007) têm posição diferente. Os autores defendem a ampliação dos poderes do MPF ao argumentar que houve uma combinação de duas formas de representação, política e funcional, e de duas dimensões da cidadania, política e social. Para os autores, as novas atribuições do MPF ampliaram os espaços e os instrumentos de acesso à justiça com a consequente ampliação dos direitos de cidadania.

As diferentes visões sobre o papel do MPF colocam em destaque os conflitos que sua atuação nas demais instâncias de poder tem provocado. Ele não substitui o Poder Judiciário, mas atua de forma complementar ao construir uma base para o cumprimento do direito. Além disso, tem atuado de forma a pressionar as diferentes esferas da administração pública.

defender os direitos sociais e individuais indisponíveis dos cidadãos perante o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de justiça, os tribunais regionais federais, os juízes federais e juízes eleitorais. Também é sua competência fiscalizar o cumprimento das leis editadas no país e daquelas decorrentes de tratados internacionais assinados pelo Brasil. Além disso, atua como guardião da democracia, assegurando o respeito aos princípios e normas que garantem a participação popular.

¹⁸ Direitos coletivos são os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. Difusos são os transindividuais de natureza indivisível de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato. (ARANTES, 1999, s/p).

Silvia Tejadas (2010), em sua análise sobre o papel do Ministério Público na efetivação do sistema de proteção social brasileiro, aponta questões relevantes para o entendimento da instituição. Inicialmente, enfatiza que, ao assumir, no período contemporâneo, o viés voltado à defesa dos interesses da sociedade, no que diz respeito aos direitos difusos, individuais, indisponíveis e sociais,¹⁹ a instituição, com suas novas funções, tem vivido alguns dilemas, como os de responder às demandas e expectativas da sociedade. Para Tejadas, o Ministério Público deve incorporar uma ampla gama de conhecimentos sobre “o sistema de proteção social, sobre o funcionamento e estrutura das políticas públicas, sobre habilidades de negociação e de debates com distintos atores sociais” (2010, p.127) que permitam a efetivação das suas novas funções. Além disso, seus achados revelam a dinamicidade da instituição diante das transformações históricas e políticas que marcaram suas mudanças, o caráter eminentemente político do órgão em detrimento, inclusive, do jurídico; e, por último, expõe a ausência de uma homogeneidade interna quanto às diferentes concepções e entendimentos dos seus atores em relação ao papel de defesa dos direitos.

É nesse contexto de conflitos, tensões e dilemas que o Ministério Público tem atuado na defesa dos direitos das comunidades de quilombos. Esses direitos estão inseridos no campo dos interesses difusos (metaindividuais) e individuais indisponíveis, ou seja:

As questões ligadas aos quilombos – não apenas a questão fundiária – tem um interesse cultural nacional (direito difuso) expressamente consagrado na Constituição (artigo 216); a propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos caracteriza-se a evidencia como interesse coletivo e a legislação complementar (Constituição, art. 129, IX) atribui especificamente ao Ministério Público Federal a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a “proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, a família, a criança e ao adolescente, ao idoso, as minorias étnicas e ao consumidor” (Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, at.6º, VII, “c”). (ROTHENBURG, 2010, p.456).

A atuação do MPF, em relação à defesa dos direitos coletivos no caso das comunidades remanescentes de quilombo, o tem colocado como um dos atores centrais nas suas disputas, não somente no que diz respeito aos direitos sobre os territórios; o MPF tem cumprido, sobretudo, uma função de mediação política entre os órgãos da administração

¹⁹ Disponíveis são os interesses de maiores e capazes, como os patrimoniais, e indisponíveis são direitos como a vida e a liberdade. Já com relação á titularidade, têm-se interesses individuais, individuais homogêneos (grupos de pessoas que partilham de prejuízos divisíveis decorrentes de uma mesma circunstância); coletivos no sentido estrito (grupo de pessoas determináveis que partilham de prejuízos indivisíveis decorrentes de uma mesma relação jurídica); difusos (grupos de pessoas indetermináveis com danos indivisíveis e reunidas pelas mesmas circunstâncias do fato); interesse público em sentido estrito (Estado é o titular, se distingue do interesse privado); interesse público em sentido lato. (MAZZILLI, 1998 apud TEJADAS, 2010, p.127-128).

pública e o poder judiciário. Carlos²⁰, Procurador da República do MPF, em sua entrevista sobre o papel da instituição na questão quilombola, faz uma distinção entre as demandas de “cidadania” e as demandas “quilombolas” que chegam ao MPF. Abaixo um trecho da sua entrevista, em que expõe sua posição:

As comunidades quilombolas ficaram muito tempo fora das políticas, fora do estado e um pouco que abandonadas, então eles nos procuram pra todo tipo de demanda, assim não só pra demanda de terra, mas pra demandas sociais que são de direito de cidadania, que não são propriamente direitos que se identificam com a questão étnica de ser um grupo diferenciado quilombola; então eu identifico estes dois tipos de demanda. Demandas por serem quilombolas e demandas de cidadão que qualquer cidadão poderia ter. [...] Eles vêm e nos dizem: Olha não tem transporte público onde eu moro; lá no quilombo, naquela área, não tem transporte público. Em primeiro lugar, isso não é matéria federal, é do Ministério Público Estadual. Além disso, isso não é uma demanda quilombola, é uma demanda de cidadania. (Carlos, abril de 2010).

Como explicita em sua fala as lideranças têm acionado o MPF e, em menor medida, o Ministério Público Estadual, não apenas para as questões relativas à titulação dos seus territórios, mas também para a garantia de direitos fundamentais, como saúde, educação e habitação.

Instala-se um impasse, pois uma das atribuições do MPF é atuar na defesa dos direitos aos territórios. Entretanto, os integrantes das comunidades buscam a instituição para o cumprimento dos direitos fundamentais. Esse tipo de demanda faz com que o MPF pressione o poder executivo para que cumpra suas funções de oferta de serviços públicos. O poder executivo tem utilizado como argumento o discurso da ausência de recursos orçamentários para o financiamento das políticas públicas. O Procurador Geral da República questiona a competência do órgão para demandar políticas públicas aos quilombolas, pois, segundo ele, trata-se de um direito de cidadania e não de determinado grupo.

Cabe referir os dilemas mencionados por Tejedas (2010, p.127) quanto à necessidade de a instituição passar a contar com “promotores e procuradores de Justiça e servidores com novas competências e habilidades que se coadunem com sua missão institucional. Ou seja, atuar na defesa dos direitos quilombolas implica, por parte dos atores da instituição, compreender a estrutura político-administrativa que envolve o sistema de proteção social brasileiro.

²⁰ Branco, em torno de 30 anos, possui posições bastante firmes sobre o papel da instituição na defesa dos direitos das minorias, quilombolas e indígenas. É presença marcante nas disputas políticas e jurídicas que envolvem o tema dos quilombos, o que tem lhe garantido o respeito e a reverência dos integrantes dos movimentos sociais, ao menor, no RS.

No entendimento do entrevistado, as demandas por políticas públicas dos quilombolas não passam pela mediação da instituição, mas pela capacidade de organização política e de reivindicação das comunidades ao Estado. Isso não significa, contudo, que o Ministério Público não possa incidir sobre os órgãos do poder executivo para que cumpram suas obrigações para com as comunidades.

O MPF tem sido acionado também para a resolução de brigas entre vizinhos. Uma das lideranças quilombolas relatou que o proprietário de terras contíguas ao quilombo vinha fazendo uso de venenos nas suas plantações de arroz, e que, após vários pedidos ao homem para que reduzisse a quantidade do produto, pois sua família e os moradores do quilombo vinham apresentando problemas de saúde, não obtiveram sucesso; então, acionaram o Ministério Público Estadual. Os promotores, entretanto, visitaram a área de conflito após dois dias da abertura do processo, quando a situação já havia se alterado. O fato gerou, na liderança, um descrédito na atuação do órgão em nível estadual. Crítica semelhante foi feita por Carlos do MPF, para quem o Ministério Público Estadual tem sido omissos na função de defesa dos quilombolas, deixando essa função à instância federal.

Suzana²¹, presidente da Associação de uma Comunidade Remanescente, localizada na região metropolitana da cidade de Porto Alegre, e membro da Federação das Associações das Comunidades de Quilombos do RS, quando questionada sobre a relação das comunidades e dos órgãos de representação das comunidades com o MPF revela o olhar do movimento sobre o órgão.

O que acontece? O Ministério Público, eu acho, eu acho não, eu tenho certeza, o Ministério Público é a nossa principal arma; sabendo usar, sabendo usar na hora certa, com respeito, sabendo levar, sabendo levar em ordem, sabendo levar pro Ministério Público um documento legal correto, a gente tem como se defender, e é uma arma assim, é a nossa. É o nosso principal instrumento, nosso principal instrumento... Sabendo levar legal assim. Nós fizemos dentro do processo de três audiências; nós fizemos só uma denúncia e através dessa primeira denúncia, um ano atrás, dois anos atrás que as audiências foi o ano passado, através dessas denúncias, dessa denúncia foi que ocasionou tudo. Por que o que acaba acontecendo? Nós fizemos uma denúncia de desenvolvimento social da comunidade, mas de desenvolvimento social, não ao nível de município, a nível federal, porque, porque fizeram todo um cadastramento do Fome Zero e simplesmente largavam comida como se fosse porco aqui, sabe? Ai o que acontece? Fizemos, demos a entrada no Programa Fome Zero.

²¹ É uma mulher negra, em torno de 40 anos, separada do marido, dois filhos, não concluiu o ensino fundamental, mãe de santo, sem emprego fixo, bastante alegre, extrovertida. Tem uma militância bastante forte no Estado, através da FACQ onde ocupa uma função importante.

Dai eu incomodava o promotor. Incomodava. Ia lá e enchia e só botando documento, botando documento, botando denúncia, “por que nossa água tá assim?” E fazendo relato... E largava cada polígrafo e documento da água e essa situação da luz que os fios eram fios de aparelhagem de som, e documento em cima de documento. Fiquei um ano fazendo isso. Eu, meu tio, mais a minha tia e vamo que vamo. Quando não ia um, ia outro comigo. E indo, indo e indo. Aí entrou o Dr. Antonio Pedro Rosso. Nós tivemos uma conversa com ele foi... Quando eu fui pra Brasília. [...] O promotor conversou comigo antes de eu ir. Vamos fazer uma audiência. Aí perguntou tudo o que tava acontecendo. Quem era quem dentro da cidade. Falei de todo mundo. Essa é aqui, essa aqui. Mandei convidar todo mundo. O promotor: “Nós não vamos convidar, nós vamos convocar!”. Eu, bah, esse é dos meus! Aí pra quê. Fiz uma boa amizade com o homem, né que ele é daquele dos meus assim, bem do meu jeito! Ele trouxe; ele desceu o Ministério. O Ministério. Desceu a Seppir, o Desenvolvimento Social, desceu Ministério, olha... Eu não lembro, só sei que desceu todos os ministérios, todas as secretarias que tu pode imaginar na primeira audiência. Foi uma senhora audiência. Deu um retorno muito positivo. (Suzana, março de 2010).

As razões que têm motivado comunidades quilombolas, moradores e lideranças a acionarem o órgão parecem residir na crença de que ele impõe “*mais respeito e medo*” aos interlocutores que o julgam com mais poder que os órgãos estatais.

Na visão da liderança, o MPF é visto como uma arma, um instrumento de pressão junto aos órgãos do governo. Ele foi acionado quando os membros da comunidade sentiram-se desrespeitados ao discordarem da forma como o programa Fome Zero vinha conduzindo suas ações. A necessidade de documentar as denúncias também é percebida como importante, pois ao longo de quase um ano eles juntaram outras ao processo, que giravam em torno das situações que eles julgavam equivocadas na condução dos projetos governamentais em curso na comunidade. A audiência mediada pelo MPF serviu como um momento de críticas, acusações e imposição de uma nova relação entre a comunidade e as instâncias estatais. Instaurou-se uma nova relação, e os membros da comunidade sentiram-se mais fortalecidos politicamente para dar continuidade às suas reivindicações.

O MPF foi acionado também para mediar os debates políticos do movimento com as instâncias federais no episódio envolvendo a Advocacia Geral da União, o INCRA e a Fundação Palmares no processo de alteração da Instrução Normativa nº 20, que regulava os procedimentos para as titulações. A CONAQ e as lideranças quilombolas contaram com a participação do MPF, tanto do ponto de vista político quanto jurídico, na condução do processo. Na última fase, quando não foi possível o acordo entre o governo e a CONAQ, o ingresso na Organização Internacional do Trabalho (OIT), para fazer valer a convenção 169, foi feito em conjunto com o MPF. Coube ao MPF, naquele momento, orientar os integrantes do movimento sobre seus direitos, garantidos em um acordo internacional assinado pelo governo brasileiro e que não foi cumprido, ao menos na visão das lideranças quilombolas.

Em um contexto de disputas, as relações entre o MPF e as organizações da sociedade civil na defesa dos interesses transindividuais podem emergir na resolução de conflitos relativos a comunidades específicas e a temas de interesse geral, como no caso da resolução 169 da OIT. Nesse sentido, a possibilidade de o MPF assumir as ações cíveis públicas constitui uma importante estratégia política para a defesa dos interesses das comunidades; muitas vezes, elas não têm como assumir a titularidade das ações. (ARRUTI, 2005).

O papel de mediação, conferido por parte das comunidades ao MPF, tem gerado preocupação por parte dos próprios integrantes do órgão. Carlos, em sua entrevista, demonstra uma tensão permanente sobre os limites das suas ações institucionais e os processos políticos intrínsecos aos movimentos sociais, haja vista as críticas que vêm sendo feitas ao órgão, como as de *judicialização da política*.

O juiz não foi eleito para delimitar esse direito. O procurador da República não foi eleito para delimitar esse direito. Então a nossa atuação é bastante limitada nesse caso. A gente trabalha; eu pelo menos aqui tento trabalhar com o que é no caso de falta de política aquilo que a gente chama de mínimo existencial, porque o mínimo existencial o legislador tem que dar; a partir dali, então, aquilo ali é o mínimo né, como o próprio nome diz. Mas isso tem que tomar cuidado nesse tipo de atuação. A gente faz. O Ministério Público acaba, principalmente nessas questões que a gente chama de tutela coletiva, a gente acaba exercendo um papel que é de falta de, certa falta de participação desses sujeitos de direito nessa implementação das políticas públicas. O que eu tô querendo dizer com isso? A participação popular, ela não acaba com a eleição, quer dizer, eu elejo o vereador, eu elejo o deputado e ali acaba minha participação? Não, eu também tenho que participar; eu também deveria participar da discussão daquilo que eles vão produzir e está tendo uma distância muito grande daquilo que é produzido, do que é necessário, do que se pede na ponta. Então a gente acaba recebendo, daí não funciona a política pública e a gente acaba recebendo a demanda que vem dessa ponta pra tentar ajustar isso; só que, como eu disse, é muito limitada a nossa atuação. A gente chama pra conversar e tenta ali, caso a caso, ajustar, mas é um trabalho que não é, digamos assim, não é o natural, não é o que deveria ser. Deveriam existir outros mecanismos que fizessem essa compensação da falta de participação. (Carlos, abril de 2010).

Na fala do entrevistado, percebem-se os limites institucionais para a efetivação das políticas, ao mesmo tempo em que se busca regular a sua atuação e participação. Para o procurador, deveria haver uma articulação entre a pressão pública sobre os poderes executivos e legislativos. As ponderações do procurador sobre o papel político que o MPF tem assumido diante das demandas quilombolas visam sobretudo, a descaracterizar uma atuação “militante” ou “voluntarista”, ou seja, que o MP assuma como suas as demandas por direitos do grupo em questão. Ainda que objeto de críticas, o “voluntarismo” (ARANTES, 1999) do MPF também pode ser analisado como um aliado importante nas lutas pela ampliação dos direitos quilombolas. Como Arruti (2005) sinaliza:

A atuação dos agentes do Ministério Público, embora esteja localizada na esfera estatal, faz parte do que Gramsci classifica como momento do consenso na superestrutura, o que significa dizer que faz parte do caráter de sociedade civil do Estado (Gramsci, 2000). Trata-se, portanto, para usar as categorias gramscianas, de uma atuação que constrói possibilidades das quais se produz um modelo de hegemonia estatal fundada nos movimentos da sociedade civil. Essa possibilidade de contracolonização do mundo da vida, como diria Habermas, se deve muito pouco a um ativismo do Judiciário. Este, quando instado a se pronunciar acerca dos litígios envolvendo as supostas ou reconhecidas terras de preto, tende ainda a empreender uma leitura acerca do direito de propriedade – e de sua relação com a posse – de caráter absolutizante e individualizador. (ARRUTI, 2005, p.87).

Embora haja uma heterogeneidade de posições entre os integrantes do MPF quanto às atribuições e responsabilidades da instituição nos processos de defesa dos direitos das minorias, o MPF tem sido tomado pelas lideranças do MSQ como um aliado importante para mediar seus interesses no que diz respeito aos vários interesses do campo quilombola. A aproximação dos quilombolas com o MPF revela-se como uma estratégia para estar junto de um espaço de saber, isto é, do saber jurídico de uma instituição que domina a linguagem do direito. A relevância dos usos conferidos ao direito, nesse campo, será aprofundada no próximo tópico.

2.4 A “JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA” OU DA “POLITIZAÇÃO DA JUSTIÇA”

Tive a intenção de mostrar, ao longo do capítulo, a relevância do campo jurídico nas lutas das comunidades quilombolas pelo reconhecimento dos seus direitos. A garantia constitucional do direito aos territórios, por parte das comunidades, contribuiu para dar visibilidade às suas lutas na esfera pública, ao mesmo tempo em que impulsionou seus processos de organização política.

Contudo, a distância entre o direito constitucionalmente conquistado e a sua materialização em ações públicas ainda é objeto de disputas entre os agentes do campo quilombola. O período transcorrido entre 1992 e 2008 (16 anos) para a definição das instituições que assumiriam os processos de demarcação dos territórios, das fontes de recursos necessárias para as indenizações, do regramento jurídico necessário para que fossem estabelecidas as comunidades que seriam enquadradas na categoria jurídica “remanescente” mostra o hiato entre o tempo do Estado e o dos movimentos sociais.

Os conflitos culturais decorrentes das lutas pelo reconhecimento da identidade quilombola foram permeados pelas disputas em torno da distribuição dos recursos, no caso, seus territórios. Nessa perspectiva, a análise das lutas dos quilombolas não pode ser entendida sob uma perspectiva culturalista ou economicista, sob pena de se restringir os complexos

processos históricos e culturais que moldaram a formação identitária e social do grupo em estudo. Seu entendimento pressupõe perceber esses conflitos como parte dos processos de diferenciação entre os sujeitos nas sociedades.

A questão social expressa na injustiça social e na invisibilidade histórica e cultural das comunidades quilombolas deve ser compreendida sob a dimensão da distribuição e do reconhecimento. Essa dupla dimensão se explica pela lógica da má distribuição expressa no acesso reduzido aos direitos sociais e à estigmatização racial da qual os grupos quilombolas foram vítimas, devido ao histórico preconceito que marcou a inserção social das populações negras na sociedade brasileira.

As demandas sociais reivindicadas pelo movimento social buscam a equiparação de condições de acesso a direitos sociais, por meio de um discurso público que exige a igualdade combinada com o respeito à diferença. O surgimento do artigo 68 representou uma forma de proteção jurídica às suas demandas por direitos aos territórios e por melhores condições de vida. “Em outras palavras, a esfera do reconhecimento jurídico cria as condições que permitem ao sujeito desenvolver o autorrespeito”. (HONNETH, 2003, p.194ss apud SOBOTTKA, SAAVEDRA, 2008, p.12).

Ao criar as condições para o desenvolvimento do autorrespeito, o campo jurídico permite que todos os sujeitos se equiparem igualmente para lutarem por suas demandas na esfera pública. Por outro lado, é apropriado como um espaço de poder que exige mediadores. O saber dos especialistas, ao ser disputado, revela outra das suas estratégias de lutas: a de apropriar-se de um capital simbólico e cultural que ainda se encontra em construção para os membros do movimento, por meio de suas lideranças e dos integrantes do MPF, nesse papel de mediação, seja entre as estruturas estatais, seja com determinados setores da sociedade civil.

Contudo, a judicialização do mundo social ou a judicialização da política representa um movimento de regulação do campo jurídico noutros campos do mundo social, sob o pretexto de uma falsa “neutralidade” do campo do direito, pois ele seria neutro em relação ao Estado, ou em relação à sua pretensa universalidade na mediação e resolução de conflitos, devido à crença no seu caráter científico e racional. Não há, portanto, neutralidade, e sim a instituição de outro mecanismo de poder, pois o direito se configura enquanto um domínio social diferenciado, ou seja, possui suas regras de funcionamento, mas também sofre influências do processo político. (SANTOS, 2009). Nesse sentido, como problematiza o autor, a judicialização da vida social se torna ineficaz para garantir as transformações sociais, pois a equação Estado e direito é variável, na medida em que o Estado se transforma num recurso

político para grupos e classes sociais mais vastos. O direito está vinculado ao Estado, por isso seu limite na transformação dessa relação.

Maciel e Koerner (2002) apresentam uma ampla revisão teórica acerca dos usos das expressões “judicialização da política” ou “politização da justiça” na literatura. Alertam para a multiplicidade de usos e sentidos, por vezes contraditórios, que a expressão ganhou no debate público nas últimas duas décadas. Dentre seus usos e sentidos, as autoras destacam o uso dado por Tate e Vallinder (1995); que mostrariam que a judicialização representa a expansão do Poder Judiciário no processo decisório das democracias contemporâneas.

Outro dos autores analisados, Werneck Vianna descreve o termo para apontar “as transformações constitucionais pós-88, que permitiram o maior protagonismo dos tribunais em virtude da ampliação dos instrumentos de proteção judicial e que teriam sido descobertas por minorias parlamentares, governos estaduais, associações civis e profissionais” (VIANNA, 1999 apud MACIEL e KOERNER, 2002, p. 115). Enquanto, Arantes utiliza a ideia de judicialização da política para referir-se ao “ativismo do Ministério Público e suas implicações negativas, seja para a integridade das funções políticas das instituições representativas, ou, ainda, para a própria manutenção da independência funcional da instituição”. (ARANTES, 1996, p.227 apud MACIEL e KOERNER, 2002).

A estratégia de materialização²² dos anseios políticos na forma de instrumentos legais ou da resolução dos direitos nos tribunais passou a ser utilizada como mais um mecanismo de resistência e enfrentamento à lógica do mercado.

De uma outra perspectiva, porém, o direito tornou-se mais estatal do que nunca. A juridicização da prática social significou a imposição de categorias, interações e enquadramentos jurídicos, estatais, relativamente homogêneos, nos mais diversos e heterogêneos domínios sociais (família, vida comunitária, local de trabalho, esfera pública, processos de socialização, saúde, educação etc.). A maleabilidade dos domínios sociais a regular juridicamente. Sempre que a prática social não pode validar este pressuposto, o resultado foi o que Habermas designou por colonização do mundo da vida, isto é, a destruição das relações sociais sem a criação de equivalentes funcionais jurídicos adequados. (SANTOS, 2009, p.142).

O percurso das lutas das comunidades quilombolas mostrou que as mediações políticas com os parlamentares durante a Assembleia Constituinte foram ampliadas na década seguinte quando foi necessário estabelecer um diálogo com os administradores estatais e o Poder Judiciário. O MPF, frente as suas funções constitucionais, ocupou posição privilegiada

²² Materialização é um fenômeno estritamente jurídico. Refere-se à interiorização do mundo exterior feita pelo direito. (SANTOS, 2009, p.162).

nesse processo. Ele passou não apenas a defender direitos por meio da relação entre os poderes, mas também a mediar relações políticas entre estes poderes com os quilombolas.

Observa-se, portanto, que a judicialização da prática social, na temática das comunidades quilombolas, se expressa de múltiplas formas: nas regulações jurídicas e estatais que visam a enquadrar o processo de regularização fundiária nas estruturas institucionais, nas disputas entre os poderes legislativo e executivo, que acionam o poder judiciário, questionando o direito constitucional aos territórios ou do poder executivo em regular esse direito, nas disputas judiciais entre as propriedades em litígio e os valores a serem indenizadas pelo poder executivo aos proprietários de terras, nos conflitos entre as lideranças e os proprietários de terras ou entre os agentes estatais.

Nessa multiplicidade de situações de conflito, o MPF tem atuado como um mediador importante ao dominar a linguagem do direito. Entretanto, não é apenas o MPF que tem cumprido essa função, muitas organizações não governamentais, partidos políticos e os próprios movimentos sociais têm lançado mão dos profissionais do direito para mediar suas demandas políticas. É interessante destacar que, historicamente, o direito foi um instrumento do Estado moderno para mediar conflitos, garantindo a ordem econômica e social.

Arruti (2005) salienta os usos das instâncias jurídicas como uma forma de controle político nas situações de conflito. A judicialização traz um novo enfoque a esse contexto, na visão do autor:

[...] a intervenção jurídica sempre foi uma forma de controle político alternativo à coerção física, sobretudo no que tange aos conflitos agrários no Brasil. A novidade relativa a que o conceito de judicialização da política nos chama a atenção e nos é útil aqui está na ampliação e democratização desse domínio, a ponto de ele permitir que as instâncias jurídicas sejam utilizadas não só pelos agentes da expropriação, como tradicionalmente o foram, mas também em uma escala inédita, pelos indivíduos e grupos que resistem ou negociam com esses agentes. (p.75).

Nessa lógica, não causa surpresa o ingresso dos representantes dos partidos políticos como DEM, PSDB, PMDB no Superior Tribunal Federal contra a constitucionalidade do artigo 68 ou contra o que é apresentado no Decreto nº 4887. A novidade reside, no entanto, no fato de os membros das comunidades de quilombos também fazerem uso da lei em sua defesa. Assiste-se desse modo à multiplicação de atores que fazem uso do direito e da política para mediar suas demandas e interesses políticos, econômicos e culturais com os órgãos estatais e com a sociedade civil. Como situa Arruti (2005):

A emergência do artigo 68 na agenda pública, tem se dado na interação e disputa entre uma ampla coleção de atores políticos da sociedade civil (ONGs, universidades, movimentos populares) e da administração do Estado (funcionários de órgãos federais, estaduais e municipais ligados às questões fundiária e cultural). Mas, quase sempre mediados por agentes ligados ao campo do direito (advogados particulares, defensores públicos, procuradores, juizes). Isso implicou um processo de judicialização da militância e do debate sobre o tema que teve um impacto direto e excepcional sobre a própria interpretação do direito posto [...]. (ARRUTI, 2005, p.76).

Assim, se o processo de judicialização da política revela uma descrença na representação política e na capacidade do Estado de responder às demandas das questões sociais, correndo o risco de despolitizá-lo como ponderado inicialmente, ele também provoca uma abertura interpretativa da lei, atuando no sentido inverso, para a politização do direito. Mostra, ainda, que as disputas no campo quilombola fazem do direito uma das estratégias de materialização dos anseios políticos dos indivíduos e grupos; um mecanismo de resistência e enfrentamento às lógicas do mercado, do Estado e da própria sociedade.

Essa prática não se restringe aos quilombolas; é uma tendência em lutas políticas dos movimentos sociais desde a década de 1990, quando se instaurou, no campo econômico, o modelo neoliberal. Nesse período, ao mesmo tempo em que se obtiveram avanços significativos no campo dos direitos sociais com a Constituição de 1988, também se promoveram profundas transformações nas relações entre Estado e sociedade. Os novos postulados da globalização hegemônica apresentavam fortes críticas ao Estado, sinalizando para o desaparecimento da sua responsabilidade social.

Uma das principais consequências desse processo contraditório, marcado pela ampliação da democracia e da estratégia neoliberal, é a da despolitização da questão social por meio de uma forte conexão entre cidadania e mercado, que substituiu a figura do cidadão pela do consumidor, da descoletivização das demandas sociais e uma individualização dos direitos. A afirmação de direitos tornou-se um ideal a ser seguido, pois, se no plano normativo eles estavam garantidos, no plano institucional eles se tornavam cada vez mais distantes.

Aguinsky (2006), ao discutir o processo de judicialização da questão social, lembra que, findo o governo de Fernando Henrique Cardoso, tem-se a eleição de um candidato que se apresentava como representante dos interesses da maioria da população brasileira. A autora salienta, contudo, que o conjunto das suas alianças denunciava a ausência de uma maior coerência com a base de onde partiu sua candidatura. Terminadas as duas gestões do governo Lula (2003-2006; 2007-2010), não se podem negar avanços em termos de estabilidade econômica e de investimentos na área social, porém as alianças que possibilitaram a “governabilidade” das duas gestões foram feitas com setores conservadores e com o grande

capital. A base política do governo Lula foi a mesma que garantiu a governabilidade das duas gestões de Fernando Henrique Cardoso. Portanto, em termos políticos e econômicos, não assistimos a grandes transformações.

Da década de 1990 até os dias atuais, constata-se a existência dos direitos no plano normativo; contudo, sua efetivação foi drasticamente reduzida como se pode observar de forma mais nítida no direito fundamental à saúde. Apesar de garantido constitucionalmente como um direito universal, este tem sido contraposto diariamente, como veiculado na mídia: mortes por falta de atendimento nas unidades de saúde e hospitais pela ausência de leitos e de medicação aos pacientes. A população, ao constatar a inércia do poder executivo na viabilização dos direitos, tem buscado o judiciário, como espaço para a efetivação dos direitos e exercício da cidadania. Há uma transferência de responsabilidades do poder executivo e do próprio legislativo para o judiciário. Contudo, o problema social é estrutural, e a atuação do judiciário será contingente, pois, por mais que determine a concessão de prestações sociais ao executivo, estas serão limitadas por questões orçamentárias e não abarcarão a grande massa da população. (BELLO, 2007).

Os tribunais são limitados para mediar as questões sociais da sociedade; há necessidade de se criar condições políticas para a concretização desses direitos na prática social. A progressiva tendência de supervisão das políticas públicas e sociais por parte dos tribunais gera uma inversão de funções na estrutura estatal. Ao transferir ao poder judiciário a função de controle e mandatário da execução das políticas com base na lei, esvazia-se o poder legislativo e o executivo; despolutiza-se o mundo social, transferindo e centralizando o poder numa única instância do Estado. Um dos riscos desse processo é o da descrença na participação política e no exercício da cidadania nos espaços não institucionais.

O poder judiciário tem importância central em seu papel de garantidor dos direitos individuais e coletivos; entretanto, é o Estado ou o poder executivo e legislativo, quem têm a responsabilidade de responder às demandas colocadas pela questão social, enquanto:

Instâncias fundamentais para a normatização, definição e execução das políticas públicas, que são os instrumentos de reconhecimento e viabilização dos direitos. Mais ainda, sem colisão ou desconsideração com os mecanismos históricos de controle social e de participação da sociedade organizada na garantia de direitos (AGUINSKY; ALENCASTRO, 2006, p.19).

Para as autoras, é necessário recolocar o papel do judiciário enquanto instância garantidora do direito, e não executora do direito, pois, ao ultrapassar esses limites, retira-se

dos demais poderes suas atribuições e mecanismos historicamente construídos de controle social sobre a implementação das políticas.

Diante de diferentes análises e perspectivas teóricas, cabe questionar as razões pelas quais esse processo se instituiu nas sociedades contemporâneas. No contexto brasileiro, pode-se atribuir à descrença nos sistemas representativos, em face do descrédito com as instituições públicas dos poderes executivo e legislativo, ou, ainda, à legislação defasada ou a mudanças no Poder Judiciário (REALE, 2000 apud MACIEL e KOERNER, 2002). O fato é que o poder executivo e legislativo, assim como, os diferentes segmentos da sociedade civil tem utilizado os tribunais como parte de suas estratégias para as disputas políticas e econômicas. O movimento social quilombola, na esteira dessa tendência, também se apropriou dessa prática; contudo, em face da especificidade das legislações que visam a garantir sua identidade étnica, ele acessa os tribunais por meio do MPF com o discurso da diferença.

Apesar das limitações dos usos do direito, a estratégia do movimento social quilombola exprime uma consciência de que os direitos conquistados são legítimos e estão protegidos pelo Estado Democrático de Direito. O MSQ reconhece o Estado e a democracia como instâncias que garantiram um direito após um processo de lutas. Embora esses direitos ainda não estejam materializados, eles têm permitido que os quilombolas continuem com suas lutas, na esfera pública, em busca da igualdade e do respeito à sua identidade étnica.

3 AS LUTAS POR RECONHECIMENTO DE DIREITOS: OS *NOVOS* SUJEITOS POLÍTICOS

Nas décadas de 60 e 70, emergem diferentes expressões políticas em torno do reconhecimento de direitos seja nos contextos europeu, norte-americano, bem como, na América Latina e na África. Demandas em torno da defesa dos comportamentos sexuais alternativos, do respeito à diversidade cultural, do desenvolvimento sustentável, das lutas anti-colonialistas, passam a compor os debates políticos em nome da liberdade e autonomia dos povos e grupos sociais.

Fernandes (1994) afirma que os movimentos surgidos na década de 1970, foram concebidos, desde o princípio, sob a forma plural e refletiam um processo novo de organização, baseados na descentralização do poder e pelas múltiplas demandas, como habitação, saneamento, segurança etc. No bojo dessas demandas e num cenário de efervescência, surgiu o que Fernandes denominou como identidades “contrastivas”, ou seja, mulheres, indígenas, negros, homossexuais que reivindicavam um novo status político na afirmação das suas identidades. Isso acarretou o reconhecimento de uma experiência singular, com uma história e uma cultura diferentes. As lutas políticas em torno das identidades distinguem-se das lutas mediadas pelos interesses de classe, cuja bandeira é a da igualdade, enquanto as lutas identitárias buscam o respeito às diferenças.

No contexto brasileiro, essa tendência pôde ser observada com maior ênfase no período que sucedeu ao da ditadura militar e que culminou no processo de redemocratização e reorganização dos movimentos sociais. Durante as discussões da Assembleia Nacional Constituinte, os grupos minoritários, organizados nos movimentos sociais, nas organizações não governamentais, nos partidos políticos, passaram a ganhar visibilidade ao introduzirem as pautas dos direitos identitários (étnicos, geracionais, de gênero etc.) nas disputas em torno da ampliação dos seus direitos civis e sociais. Subjacentes as suas reivindicações estavam as lutas pelo reconhecimento do Estado das suas demandas identitárias.

Inseridas nesse contexto, as várias entidades e grupos que compõem o movimento negro assumiram em seus discursos as reivindicações identitárias por meio das exigências do respeito às diferenças e à ampliação de direitos como uma forma de reparar historicamente as desigualdades sociais, culturais, econômicas, decorrentes da escravidão. Dentre as várias demandas por direitos dessas entidades e grupos destacaram-se as exigências de garantia jurídica que abarcassem a criminalização do racismo, a valorização da cultura negra e de políticas com viés afirmativo. Uma dessas políticas foi a da regularização fundiária dos

territórios historicamente ocupados pelas comunidades quilombolas. As reivindicações em torno da regularização dos territórios das comunidades negras culminaram com a aprovação do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Contudo, é a partir da década de 1990²³ que estas comunidades iniciam um processo de organização política pelo cumprimento da constituição e passam a ganhar maior visibilidade no espaço público.

A definição de pautas de reivindicações – direito étnico e regularização dos seus territórios –, e a constituição de novas formas de mobilização são alguns dos elementos que configuram a identidade do movimento social em formação.

O movimento social quilombola aglutina diferentes agentes sociais e políticos oriundos de diferentes segmentos da sociedade civil. Atuam no movimento os membros das comunidades de quilombos, as várias facções do movimento negro, lideranças religiosas, sindicalistas etc. Contam com o apoio de organizações não governamentais, universidades, partidos políticos, sindicatos e outros movimentos sociais como o dos Trabalhadores Sem Terra, Indígenas etc.

Suas lutas se desenrolam num espaço socialmente construído que estou denominando como *campo quilombola*. Nesse campo, formado por segmentos sociais com interesses políticos e econômicos diversos, desenrolam-se as lutas pelo poder econômico, político, cultural, social com vistas à obtenção de poder e de reconhecimento público. Um campo dinâmico em que grupos se afirmam uns sobre os outros e em que as identidades são reafirmadas e construídas. Os embates se constroem e se redefinem no campo das esferas públicas e ganham visibilidade. Santos (2010, p.8) define o conceito em termos plurais, devido à complexidade de agentes sociais, espaços e lutas que contempla.

Um campo de interação e de deliberação em que indivíduos, grupos e associações, através de retórica dialógica e regras procedimentais partilhadas, (1) estabelecem equivalências e hierarquias entre interesses, reivindicações e identidades; (2) aceitam que tais regras sejam contestadas ao longo do tempo, pelos mesmos indivíduos, grupos ou associações ou por outros, em nome de interesses, reivindicações e identidades que foram anteriormente excluídos, silenciados ou desacreditados.

A pluralidade de esferas públicas que marcam o contexto das lutas sociais dos sujeitos políticos “remanescentes de quilombos” nos âmbitos local, nacional e transnacionais,

²³ A década de 1990 foi um período particularmente importante para os movimentos sociais, pois marcou a ascensão das políticas neoliberais, da globalização dos mercados, baixo custo do transporte internacional, da comunicação eletrônica, do desmantelamento dos regimes socialistas do leste europeu, crise no campo teórico-marxista, tensionamento da hegemonia propositiva de políticas socioeconômicas dos Estados nacionais. Esse conjunto de transformações estruturais contribuirá para o aprofundamento das mudanças sociais e políticas. (TARROW, 2009. KAUCHAKJE, 2008).

visa, sobretudo, a atuar na garantia de novas formas de reconhecimento social. Nesse processo histórico, as relações são construídas socialmente e há um caráter relacional e complementar entre as estruturas do mercado e do Estado, da sociedade civil e do Estado, do mercado e da sociedade civil. Não há o “polo da virtude” ou o “polo da maldade”, mas disputas e interesses em jogo. As relações são transformáveis pela ação política e social dos agentes. Nesse processo, observa-se, entretanto, que as demandas dos movimentos sociais são voltadas preponderantemente ao Estado. Santos (2010, p. 5) problematiza a tensão entre Estado e sociedade civil, afirmando:

Nas três últimas décadas, tornou-se ainda mais claro que, a luz disto, a distinção entre Estado e a sociedade civil, longe de ser um pressuposto da luta política moderna, é o resultado dela. A tensão deixa, assim, de ser entre Estado e sociedade civil para ser entre interesses e grupos sociais que se reproduzem melhor sob a forma de Estado e interesses e grupos sociais que se reproduzem melhor sob a forma de sociedade civil.

Para o autor, a tensão não ocorre entre Estado e Sociedade civil, mas entre interesses e grupos que se reproduzem sob formas de organização distintas na medida em que chama a atenção para o caráter relacional dessa diáde.

Para melhor compreender as lutas políticas dos quilombolas, nesse contexto, parte-se do pressuposto que estas ocorrem num campo de lutas que se caracteriza como um campo de forças onde os agentes fazem valer seus distintos interesses por intermédio dos seus discursos e práticas, sem demonizar um determinado campo por meio da polarização entre os agentes que nele circulam. A compreensão das dinâmicas dos campos sociais, como entende Bourdieu, são constituídas por relações de força, que os definem como campo de lutas sociais, configurando relações objetivas entre posições estruturadas – de acordo com princípios de divisão incorporados como *habitus* – e ocupadas conforme a distribuição diferencial de capitais específicos em disputa.

O campo quilombola se caracteriza como um espaço marcado pelas disputas de poderes e saberes, confrontos e negociações; um campo essencialmente político cujos sentidos discursivos se manifestam por meio dos usos estratégicos de posições e de conhecimentos para conseguir acesso diferenciado aos recursos.

A compreensão dos processos políticos do campo quilombola pode contribuir para ampliar nossa compreensão sobre o modo como os indivíduos manipulam símbolos e como a dimensão simbólica está na base dessas relações de poder. Nesse sentido, o presente capítulo pretende apresentar a constituição do *campo quilombola*, entendido como um *campo de lutas*,

onde os agentes sociais e políticos, por meio dos seus discursos e de suas práticas, reivindicam o acesso aos bens e serviços públicos do Estado e o reconhecimento do seu valor como sujeitos de direitos.

3.1 O PERCURSO HISTÓRICO DAS LUTAS EM TORNO DOS DIREITOS DOS NEGROS NO BRASIL

As revoltas negras, as lutas abolicionistas e os agrupamentos negros, denominados quilombos, são considerados pela literatura que aborda o tema as primeiras manifestações de organização política dos negros no país (LOPES, 2006; TELLES, 2003; GUIMARAES, 2008). Já no século XX, a Frente Negra Brasileira (FNB) se caracterizava como uma organização étnica, no sentido de que cultivava valores comunitários específicos, mas cuja forma de recrutamento e identificação era baseada na “cor” ou “raça”, e não na “cultura” ou nas “tradições”. (GUIMARÃES, 2008). A Frente é considerada por muitos autores como uma das primeiras formas institucionalizadas de luta da população negra ao se tornar um partido político na década de 1930, extinto pelo Estado Novo, passando a obter maior visibilidade em todo o território nacional. Esta tinha como linha de atuação uma perspectiva integradora de tendência nacionalista que buscava integrar os negros a sociedade por meio da mobilidade social.

A redemocratização em 1945 e o projeto de nacionalização do governo Vargas ampliaram o mercado de trabalho, garantindo minimamente uma legislação trabalhista que pôde inserir parte dos trabalhadores negros à sociedade nacional. É nesse período que uma parcela da população negra, que estava em processo de ascensão social, dá início de uma forma organizada, às lutas contra o preconceito, a discriminação e as desigualdades. O Teatro Experimental do Negro (TEN) do Rio de Janeiro, criado nesse período, é uma das expressões dessas transformações ao agrupar representantes intelectualizados da população negra. Abdias do Nascimento e Alberto Guerreiro Ramos, intelectuais e militantes de expressão e importância no movimento negro e nos meios acadêmicos desse período, foram críticos ferozes ao que eles denominavam de “imperialismo cultural europeu e norte-americano”. (GUIMARAES, 2008, p.89).

Surge, naquele período ainda, uma identificação com a política nacionalista e populista do governo Vargas. A era Vargas foi marcada pela ênfase à formação de um estado e de uma identidade nacional. Os discursos de valorização do negro e de sua relevância na

formação do povo brasileiro são construções dessa época. Nessa formulação, o negro ocupa um espaço importante, e não mais subalterno à figura do branco europeu.

Nas décadas seguintes, mais precisamente até as décadas de 1970, o movimento negro²⁴ irá se caracterizar pelo viés culturalista e assimilacionista (TELLES, 2003). A partir desse período, há uma gradativa alteração dos discursos das lideranças negras com a incorporação de novas noções aos seus discursos, tais como o fortalecimento da identidade negra por meio da valorização dos elementos culturais, cujo objetivo era o de agregar elementos positivados da imagem do negro à sociedade, no sentido de romper com os padrões estéticos de orientação europeia e branca. Influenciaram fortemente esses discursos os movimentos pelos direitos civis dos negros norte-americanos e os processos de descolonização do continente africano das décadas de 1960.

Agrega-se ao debate, ainda, outro elemento, o da ideia de dívida histórica decorrente do processo de escravidão. Como refere Leite (1999, p. 138):

Desde os anos 30, os movimentos negros vêm defendendo fortemente a ideia de reparação, da abolição como “um processo inacabado” e da “dívida”, em dois planos, a herdada dos antigos senhores e a marca que ficou em forma de estigma, seus efeitos simbólicos, geradores de novas situações de exclusão. *A exclusão como fato e como símbolo*. [grifo do autor].

A crítica à democracia racial e à desigualdade de classes, a valorização de uma identidade negra, a reparação histórica e o reconhecimento pelo Estado do processo de escravidão expressam a processualidade de questões formuladas ao longo das décadas de 1940, 1950 e 1960 que serão articuladas pelo movimento negro por meio da crítica à desigualdade de classe, de raça e de valorização étnica. Nas décadas de 1970 e 1980, esses discursos tomam a forma de organizações políticas que lutam pela igualdade entre brancos e negros com o recorte geracional, de gênero, dentre outros. É desse período o surgimento do Movimento Negro Unificado (MNU), que expressa uma mudança significativa nas estratégias políticas do movimento negro no cenário brasileiro.

O MNU, fundado em 1979, pretendia romper com a lógica política adotada pelo movimento negro das décadas anteriores ao assumir uma postura política alinhada à da esquerda revolucionária com um claro viés ideológico de enfrentamento de classe.

²⁴ A expressão movimento negro será utilizada no sentido de referir-se à forma de organização política das populações negras no país, tendo-se a clareza de que se compõe de uma diversidade de grupos, tendências políticas e formas de organização. “Como todo movimento político, o movimento negro se nutre de tradições e de elos com movimentos contemporâneos, internos e externos ao país, retirando daí sua atualidade e eficácia ideológica”. (GUIMARAES, 2008, p.101).

Guimarães (2008) destaca que o surgimento do MNU foi marcado por múltiplas influências, tais como a crítica de Florestan Fernandes à ordem racial de origem escravocrata no Brasil, o movimento dos negros americanos pelos direitos civis e as lutas de libertação dos povos da África meridional (Moçambique, Angola, Rodésia, África do Sul), o novo sindicalismo e os novos movimentos sociais urbanos, especialmente, a partir das décadas de 1980. E, por último, o movimento das mulheres, no âmbito internacional, que permitia a militância de mulheres negras,

Convém lembrar, porém, que o MNU representa uma das várias organizações negras que emergiram nas últimas três décadas no cenário nacional e sua influência nas lutas quilombolas é referida com frequência entre os indivíduos que circulam nesse campo. Estão estruturados, em âmbito nacional, por meio de organizações locais e, ainda que muitos dos seus militantes tenham filiações partidárias ao Partido dos Trabalhadores - PT, Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado - PSTU, Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, Partido Comunista do Brasil - PC do B, partidos com um viés de esquerda, eles postulam, para si, uma posição revolucionária que busca enfrentar as desigualdades entre brancos e negros na luta de classes.

Marcus²⁵, figura bastante conhecida no movimento negro, assume posições firmes, muitas vezes, questionadas entre as demais lideranças; tende a polemizar e a expressar críticas severas à administração do governo Lula; diz que traiu os ideais revolucionários da esquerda brasileira. Na fala do entrevistado, é possível entender algumas das posições defendidas pelo MNU:

²⁵ Advogado, negro, casado, em torno de uns 45 anos, se expressa com desenvoltura, ocupa cargo na coordenação nacional do MNU onde milita desde a década de oitenta. Liderança expressiva no movimento quilombola, com posições firmes e polêmicas.

Em relação ao contexto político nacional, eu acho que a luta quilombola, é como a luta dos povos negros, indígenas e tal; ela, na América latina, ela tá assumindo um caráter de apontar pra uma nova sociedade muito mais progressiva do que, por exemplo, os velhos partidos de esquerda em termos de enfrentamento de um sistema capitalista. Eu acho muito mais avançado, pra mim politicamente, a luta quíchua e a imará na Bolívia e no Equador do que, por exemplo, o Chávez na Venezuela, em termos do que eles tão apontando em termos de constituição de uma nova sociedade. E são poucas organizações de esquerda, quase nenhuma; não vou dizer as tradicionais que vêm do viés stalinista, social democrata e tal. Mas são poucas organizações de esquerda que têm uma leitura pra fazer uma vinculação da luta de todos os explorados, inclusive dos setores operários e tal com essa luta dos povos pra constituição de uma nova alternativa política, não só na América latina como em outros locais no mundo. Então, eu vejo a luta quilombola e a própria luta do povo negro, aqui no Brasil... Tem uma socióloga boliviana, eu tive acesso a esse livro há pouco tempo. Ela cita um monte de gente. Ela fala que, potencialmente, a luta do povo negro, pelo peso cultural, social, político que a população negra tem, está para o Brasil como a luta dos povos quíchua, imará e guaranis estão para Bolívia pelo peso. Esse movimento na Bolívia e nós potencialmente, em termos de peso da população, a gente tem. Qual é a nossa diferença? Que eles têm um referencial de nação muito mais presente do que nós. Nosso referencial era a África. Mas hoje é um referencial abstrato. Por que, se tu pegar, qual é o referencial da África de sociedade? (Marcus, março de 2010).

Marcus assinala que os estados nacionais devem rever suas várias formações identitárias, ou seja, os vários grupos étnicos que compõem esses estados, como uma forma de enfrentar o sistema capitalista. Nesse modelo societário, não haveria fronteiras geopolíticas, mas um sentimento de nação baseado em valores étnicos. Observa-se, na sua fala, um viés identitário que busca substituir inclusive uma visão de classe para uma visão étnica. O entrevistado segue assinalando que os modelos de resistência, no contexto latino-americano, têm como referência as figuras de dois líderes que despontaram, nas décadas de 2000, com as eleições presidenciais: na Bolívia, Evo Morales, e, na Venezuela, Hugo Chaves. O ideário articula o discurso étnico e de classe de forma muito explícita, atualizando, contudo, novos elementos de resistência por meio de discursos radicalizados frente ao sistema capitalista dos presidentes latino-americanos. Observa-se ainda, certa decepção com as visões idealizadas da África que marcaram os discursos nos anos 80.

Outro aspecto da narrativa do entrevistado é a conexão entre o surgimento da temática dos quilombos, ainda na década de 1980, ao processo de organização do MNU. Marcus atribui à organização política do movimento social quilombola, inclusive a criação da Coordenação Nacional de Associações Quilombolas – CONAQ, à militância do MNU.

O MNU é, tem um papel importante nas lutas quilombolas... apesar de toda a nossa crise. Eu encaro assim, como militante com responsabilidade, com relação àquilo que nós demos um pontapé inicial importante,, desde colocar em pauta essa discussão quilombola no início da década de oitenta, logo depois da nossa fundação. A formação da CONAQ e de várias outras associações foi resultado dessa militância. Teve companheiro nosso que foi morar em quilombo para batalhar pela luta. A própria constituição do Quilombo de Conceição das Crioulas, que é o quilombo da coordenadora atual do INCRA, tem a ver com a nossa militância. Em São Paulo o quilombo do Cafundó. O próprio Kalunga. Então a gente tem uma história. Nós surgimos em 78; nós temos 30 anos, entendeu? Mais de 30 anos e, de certa forma, tem toda uma releitura. Pra mim, tem um novo significado político do que significa ser um quilombola hoje. (Marcus, março de 2010).

A referência aos quilombos de Conceição das Crioulas e Kalunga é emblemática. Ambos os quilombos estão titulados e têm lideranças políticas ocupando cargos públicos de expressão nacional, aspectos relevantes no movimento quilombola. O MNU reivindica para si, portanto, parte dos créditos daquilo que julga como resultados positivos da organização política dos quilombolas.

Por meio dessa pequena síntese de alguns dos elementos que marcaram o processo de organização política das lutas negras, no contexto brasileiro, nas últimas décadas, pretendeu-se mostrar o grau de heterogeneidade em termos de interesses, grupos e estratégias que compõem o movimento negro. A seguir, será apresentado o movimento quilombola, entendido como parte desse contexto de lutas.

3.2 AS LUTAS POLÍTICAS POR RECONHECIMENTO: O MOVIMENTO SOCIAL QUILOMBOLA

Apesar de a Constituição de 1988 ter reconhecido a legitimidade da demanda histórica dos atuais habitantes das comunidades quilombolas, o direito aos territórios não está assegurado como revelam as disputas políticas e jurídicas pelo reconhecimento do direito garantido constitucionalmente.

A aprovação do artigo 68, na carta constitucional, entretanto, não garantiu apenas o direito aos territórios, ela criou uma categoria jurídica de sujeitos de direitos coletivos. Isso impulsionou os sujeitos políticos, *os quilombolas*, a reivindicarem, na esfera pública, o reconhecimento de seus valores étnicos e sociais por meio da organização política.

Na década seguinte, observa-se a criação de espaços de representação institucional cujos objetivos parecem se voltar para a constituição de canais de negociação com o Estado, bem como para reafirmar uma identidade das lutas quilombolas no movimento negro. No ano de 1995, por ocasião das comemorações em torno de Zumbi dos Palmares, foi realizado, em Brasília, nos períodos de 17 a 19 de novembro de 1995, o I Encontro Nacional de

Comunidades Negras Rurais Quilombolas²⁶. No ano seguinte, em maio de 1996, no município de Bom Jesus da Lapa/Bahia, foi criada a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ, com representantes de 22 estados da federação²⁷. Além da CONAQ, o movimento quilombola possui ainda, outras instâncias de representação organizadas nos estados e municípios. No Rio Grande do Sul, temos a Federação das Associações das Comunidades Quilombolas do RS, a Frente de Luta Quilombola Negra e Popular de Porto Alegre. Esse modelo de organização política estruturado numa lógica federalizante busca operar como um polo unificador dos vários grupos que atuam no país em torno do tema. Goldman (2006) lembra que a lógica de funcionamento do Movimento Negro Unificado (MNU) tem esse viés, ou seja, ele é um segmento do Movimento Negro e, a partir dele, segmentou-se internamente, criando regionais e estruturas locais.

Outra estratégia de organização política do movimento quilombola tem sido a criação de associações de moradores.

Walter Claudius Rothenburg (2010, p. 456), Procurador Regional da República, destaca que a perspectiva coletiva do direito das comunidades se contrapõe ao modelo individualista. Para o procurador, a mudança na redação do artigo 68, do ADCT, se orientou pelo viés individualista, como refere:

O sujeito da expressão “comunidades remanescentes de quilombos” (onde o núcleo é o termo “comunidades”, que se refere à coletividade) foi alterada para “remanescentes das comunidades de quilombos” (onde o núcleo é o termo “remanescente”, que se refere aos indivíduos).

Apesar do viés individualista que orienta o texto constitucional, o Ministério Público Federal tem tratado a questão do direito aos territórios sob a natureza coletiva do sujeito de direito, qual seja, a comunidade formada por remanescentes de quilombos. Ainda segundo Rothenburg (2010), essa visão tem orientado as instituições estatais a impor a instituição de

²⁶ Essa atividade é parte de outra maior, ocorrida em 20 de novembro do mesmo ano, quando milhares de pessoas marcharam em homenagem aos 300 anos da morte de Zumbi dos Palmares. A marcha em Brasília culminou com ativistas do movimento negro e líderes sindicais, expondo suas demandas ao Congresso Nacional e em reunião com o Presidente Fernando Henrique Cardoso, quando exigiram medidas concretas de combate à discriminação racial (TELLES, 2003).

²⁷ De acordo com seu estatuto, a CONAQ tem como objetivos lutar pela garantia do direito a terra e pela implantação de projetos de desenvolvimento sustentável; preservar os costumes e a tradição entre as gerações das populações quilombolas; propor políticas públicas, levando em consideração a organização preexistente das comunidades, tais como o uso da terra e dos recursos naturais, sua história e cultura em harmonia com o meio ambiente, referência de vida; zelar pela garantia dos direitos de crianças e adolescentes como continuadoras da cultura e tradição quilombolas e combater toda e qualquer discriminação racial e intolerância religiosa. <http://www.conaq.com.br>. Acesso em 31.10.2009.

associações representativas das comunidades como uma estratégia de implantação. Esse modelo ideal, nas palavras do autor, algumas vezes provoca consequências negativas no interior das comunidades, reproduzindo, quando não acirram, disputas e conflitos entre os indivíduos. Ocorre que a discordância com determinada direção eleita na comunidade para conduzir as associações não exclui o direito de pertença dos indivíduos opositores.

Frente ao modelo adotado, o título da propriedade vem sendo emitido em nome das associações; o mesmo ocorre com as políticas públicas, em geral, geridas pelas suas diretorias. O governo vem agindo dessa forma para tratar de relações políticas, burocráticas e projetos; em vez de os encontros acontecerem com os sujeitos, eles são feitos com uma representação eleita, que fala em nome deles. O Ministério Público Federal, ao que parece, tem questionado essa atitude do governo federal. Como explicita Carlos, procurador do MFF ao abordar o tema:

Não, a gente não espera que tenha associação, a gente reconhece a comunidade. Essa coisa da associação, ela é muito engraçada porque é o seguinte, é o direito tendo que pautar a forma que os movimentos se organizam. Porque que, por exemplo, na questão da titulação, porque é necessária uma associação? Porque quando for titulada a área ela tem que ficar em nome de alguém que tenha um CNPJ. Por quê? Caso contrário, o registro de móveis não registra. Bom. Então tem o CPF ou CNPJ. Então, não pode ficar em nome da comunidade quilombola tal. Não se conseguiria registrar. Então se põe o nome da Associação, e isso vai gerar muito problema no futuro, sem dúvida. E ninguém é obrigado a se associar, porque o fato de ele ser associado ou não, não significa que ele tenha pertencimento àquela comunidade ou não. Só que a gente ainda está na primeira fase. Não titularam ainda, né? Mas, no futuro, no futuro, isso daí dará problema. Na hora de pegar empréstimo? Quero fazer um empréstimo, porque eu quero plantar na minha área aqui, uma área que eu tenho que não é de uso comum, tem que ter uma política pública que permita esse tipo de coisa. É a associação que vai pegar o dinheiro emprestado? (Carlos, abril de 2010).

Para o entrevistado, a adoção do modelo associativista como forma de gerir as relações internas e externas das comunidades de quilombos além de imposto, visa a resolver uma questão burocrática do próprio governo com relação ao processo de titulação. Sua viabilidade ainda não foi plenamente testada, uma vez que os problemas em torno das comunidades ainda estão focalizados na titulação. Para o futuro, porém, em seu entendimento, o modelo pode apresentar-se problemático e gerar conflitos entre os membros das comunidades.

Se, por um lado, a organização das comunidades por meio de associações, em que há eleição de uma diretoria e um presidente, que têm a função explícita de representação e mediação com os agentes externos é uma imposição externa dos órgãos estatais, de outro, o movimento quilombola tem se organizado por meio dessas associações com suas lideranças e

estruturas. Uma das funções da Federação de Associações Quilombolas do RS, no entendimento de Suzana, uma das suas coordenadoras, é justamente a de ajudar as comunidades que ainda não se autorreconheceram para possam ingressar com seus pedidos na Fundação Cultural Palmares. A FACQ tem auxiliado as comunidades quilombolas, explicando-lhes quais são os procedimentos burocráticos e jurídicos necessários para a criação das associações. Suas lideranças percorrem as regiões com a presença de comunidades negras que ainda não iniciaram qualquer procedimento de autodefinição com o intuito de organizar suas associações e, a partir daí, procurar os órgãos estatais para viabilizar seu reconhecimento como quilombola. Outras ONGs têm tomado essa iniciativa como uma ação política relevante no processo de organização das comunidades não tituladas.

As associações, contudo, são, de certa forma, um prolongamento das relações familiares, de vizinhança, de idade ou de classe e tendem a fazer com que os códigos utilizados nas comunidades sejam sobrecodificados étnica ou culturalmente em suas relações políticas com os agentes externos, sejam elas locais (prefeituras, associações de trabalhadores, sindicatos etc.), sejam regionais ou nacionais. Ou seja, os valores locais das comunidades se expressam nas associações por meio das diretorias, das representações eleitas nas próprias comunidades.

No que tange às reivindicações coletivas do movimento quilombola, constata-se duas grandes pautas: o reconhecimento étnico, traduzido no respeito à sua memória, à tradição e aos valores culturais e o reconhecimento de direitos sociais. Essas reivindicações são construídas com base nos discursos que articulam a defesa da igualdade e do respeito à diferença. Os discursos do movimento quilombola enfatizam, portanto, a defesa do reconhecimento dos direitos étnicos e sociais. A delimitação das pautas políticas e dos discursos é parte da constituição da identidade do movimento quilombola.

Outra característica do movimento quilombola é a do estabelecimento de alianças com outros movimentos sociais, refletindo uma tendência atual de articulação em redes. A análise documental indicou a presença de relações mais ou menos próximas com entidades²⁸ não governamentais, movimentos sociais, organismos nacionais e internacionais, sindicatos, universidades, dentre outros, que atuam na defesa dos direitos humanos, sociais, religiosos, étnicos, gênero etc. As alianças têm por objetivo legitimar o movimento em sua relação com a

²⁸ Articulação Regional de Mulheres Negras Quilombolas, Instituto de Mulheres Negras, Comissão Pró-Índio de São Paulo, Associação de Cultura Cigana do Estado de São Paulo, religiões de matriz africana, Coordenadoria Ecumênica de Serviço, Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil, Justiça Global, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, Centro pela Justiça e Direito Internacional, Centro pelo Direito a Moradia contra Despejos, Pastoral da Terra, Movimento dos Trabalhadores Sem Terra.

sociedade e com o Estado e são acionadas como uma estratégia de pressão e articulação. Nesse sentido, as representações do movimento, por intermédio de suas instâncias formais estão presentes em atividades públicas como Fórum Social Mundial, eventos, manifestações relacionados à defesa dos direitos e outros temas como uma estratégia de manifestação de apoio a outras lutas e garantia de visibilidade na esfera pública.

Há o uso intensivo das novas tecnologias de comunicação como notícias *online*, uso do correio eletrônico, sites especializados. Esses recursos são utilizados como instrumentos para articular suas reuniões, audiências, audiências públicas, seus atos públicos, e a coleta de assinaturas na internet têm o objetivo de fortalecer seus encaminhamentos a instâncias governamentais e não governamentais regionais, nacionais e internacionais; outro recurso utilizado pelo Movimento são as ações judiciais coletivas.

Ao contrário de algumas posições as quais professam que as redes diminuiriam a importância dos movimentos sociais, entendo que elas expressam as transformações econômicas, políticas, sociais e tecnológicas da sociedade contemporânea e podem contribuir para o fortalecimento dos movimentos sociais. Os sujeitos que compõem os movimentos sociais transitam nas redes e constroem alianças e parcerias a partir dos contextos em que estão inseridos. Tais alianças, no entanto, são dinâmicas e podem se alterar de acordo com o fluxo das transformações em curso nos mesmos contextos.

No âmbito local, são acionadas as ações coletivas das comunidades negras, seja na área rural dos confins do país ou no meio urbano. No âmbito regional e no nacional, há intensos processos nos poderes executivos municipais, estaduais e federais, bem como nos poderes legislativos e judiciários. O Movimento tem uma relação bastante próxima com as universidades e com o Ministério Público Federal, tendo em vista suas funções constitucionais de proteção e defesa das populações tradicionais.

Scherer-Warren (2006), ao discutir os processos de mobilização em redes sociais, afirma que esse emaranhado de temáticas nos diversos movimentos sociais bem como sua ocorrência simultânea, em espaços locais e globais, reflete a dinâmica social atual dos movimentos em rede. O Movimento Nacional Quilombola é citado como um exemplo de movimento em rede, tendo em vista seus aspectos organizacionais e de ação movimentalista.

Do ponto de vista organizacional, incluem várias redes, desde a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ, criada em 1996, até as organizações das comunidades locais de “mocambos”, “quilombos”, “comunidades negras rurais” e “terras de preto”, que são várias expressões de uma mesma herança cultural e social, e ONGS e associações que se identificam com a causa. Do ponto de vista da ação movimentalista, apresenta as várias dimensões definidoras de um movimento social (identidade, adversário, e projeto): unem-se pela força de uma identidade étnica (negra) e de classe (camponeses pobres) – a identidade; para combater o legado colonialista, o racismo e a expropriação – o adversário; na luta pela manutenção de um território que vive sob constante ameaça de invasão, ou seja, pelo direito à terra comunitária herdada – o projeto. Nesse momento, unem-se também ao Movimento Nacional pela Reforma Agrária na luta pela terra, mas mantendo sua especificidade, isto é, pela legalização da posse das terras coletivas. (SCHERER-WARREN, 2006 p.115).

A ação dos sujeitos quilombolas demonstra a combinação de uma atuação em rede de caráter organizacional e movimentalista, na medida em que eles articulam ações no âmbito local, regional e nacional. São capazes também de estabelecer alianças com outras lutas políticas como um mecanismo importante de demonstração de força e inserção na esfera pública. O estabelecimento das suas redes com outros sujeitos coletivos da sociedade civil organizada têm ampliado seu campo de negociação e seu poder político.

No próximo tópico, serão apresentadas as disputas políticas do movimento quilombola com os vários agentes que atuam no campo quilombola, revelando o modo como suas instâncias de representação têm negociado com vários agentes desse campo.

3.3 MOBILIZAÇÃO DE FORÇAS POLÍTICAS: OS QUILOMBOLAS *VERSUS* “OS OUTROS”

Em 2004, o extinto Partido da Frente Liberal (PFL) e atual Partido Democrata (DEM), ajuizou ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 3.239-9/600 no Supremo Tribunal Federal, corte máxima do judiciário brasileiro; nessa ação, o partido contesta o direito à terra das comunidades, que, uma vez tituladas, tornam-se inalienáveis e coletivas. Na época do ajuizamento da ADIN, o Ministério Público Federal, por meio do Procurador Geral da República²⁹ manifestou-se pela sua improcedência. Do mesmo modo que a Advocacia Geral da União defendeu a constitucionalidade do Decreto. Cabe registrar que, até o presente momento, a ação segue aguardando votação no Supremo Tribunal Federal – STF.

Em 17 de maio de 2007, o Deputado Federal Valdir Colatto, do Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do estado de Santa Catarina, apresentou o Projeto de Decreto Legislativo (PL) nº 44/2007, na Câmara Federal, com vistas a sustar a aplicação do

²⁹ Parecer n. 3.333/CF Ação de Inconstitucionalidade n. 3.239/600-DF.

Decreto nº 4887/2003 e anular todos os atos administrativos que, com base nele, foram expedidos, sob o argumento de ter havido exorbitância no uso do poder regulamentar conferido à espécie normativa dos decretos. Por outro lado, a Procuradoria Regional da República apresentou parecer contrário ao Projeto Legislativo (PL) nº 44/2007, sob o argumento de que é contrário à Constituição³⁰. No mesmo ano, o Senador Lúcio Alcântara, do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), do estado do Ceará, entrou no Senado Federal com um Projeto de Emenda Constitucional (PEC) de nº 190, propondo alterações sobre o artigo 68 do ADCT.

O questionamento em torno do reconhecimento dos direitos aos territórios quilombolas de parte do poder legislativo federal tornou-se explícito quando da proposição de um artigo no Estatuto da Igualdade Racial³¹, de autoria do Senador Paulo Paim, do Partido dos Trabalhadores do Rio Grande do Sul (PT/RS). A aprovação, em setembro de 2009, foi condicionada, pelos setores contrários a sua aprovação, à retirada dos direitos sobre a demarcação das terras dos quilombolas.

Por outro lado, uma parte dos representantes dos partidos na Câmara Federal e representantes de Assembléias Estaduais têm se mobilizado em defesa dos direitos dos quilombolas. A Frente de Parlamentares Negros e a Frente de Promoção da Igualdade Racial são representações políticas de caráter nacional com ramificações nos estados, cujo objetivo tem sido o de atuar nas lutas antirracistas e na defesa dos direitos das populações afro-brasileiras. No Rio Grande do Sul, a Frente Parlamentar por Reparações, Direitos Humanos e Cidadania Quilombola da Assembleia Legislativa, criada em 08 de abril de 2008, tem como presidente o deputado estadual Raul Carrion, do Partido Comunista Brasileiro – PC do B.

No poder executivo, em setembro de 2007, a Casa Civil da Presidência da República propôs a criação de um Grupo de Trabalho (GT), composto por representantes de secretarias e ministérios, sob coordenação da Advocacia Geral da União (AGU), com o objetivo de elaborar alterações da Instrução Normativa nº 20 do INCRA, que regula o Decreto nº 4887/2003. A AGU, responsável pela condução do processo, no mesmo ano, fez uma tentativa de consulta às comunidades quilombolas sobre as mudanças na Instrução Normativa.

A Coordenação Nacional de Associações Quilombolas – CONAQ, em fevereiro de 2008, por entender que o processo precisava ser melhor discutido, rejeitou a realização da consulta e propôs a realização de uma discussão descentralizada do governo, com o intuito de

³⁰ Parecer contrário ao projeto de decreto legislativo nº 44 de 2007, de autoria do Deputado Federal Valdir Colatto. Em 17 de setembro de 2007, Grupo de Trabalho sobre Quilombos, Povos e Comunidades Tradicionais. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal.

³¹ Estatuto da Igualdade Racial, de autoria do Senador Paulo Paim (PT/RS), foi aprovado em setembro de 2009.

consultar todas as comunidades do país. O governo não aceitou a proposta e deu continuidade aos trabalhos de alteração da Instrução Normativa – IN 20. Em paralelo, a CONAQ deu continuidade a sua estratégia e articulou ações coletivas nos municípios, estados e no governo federal com o objetivo de dar visibilidade à questão.

A AGU realizou uma nova consulta, no período de 14 a 16 de abril de 2008, por meio do chamamento das lideranças de diferentes comunidades quilombolas para aprovar ou não as alterações realizadas na Instrução Normativa nº 20, então em vigor. O governo considerou as alterações aprovadas, em 01 de outubro de 2008, e publicou nova Instrução Normativa do INCRA nº 49/2008.

Para as lideranças do movimento, a consulta realizada pelo governo apresentou vários problemas; estes relacionados à transparência, à forma de chamamento das lideranças e à metodologia utilizada no evento, que consistiu na apresentação do documento num dia e votação, no outro.

Com relação às alterações nas instruções normativas, as críticas recaem sobre as mudanças nos procedimentos para a regularização das terras quilombolas. Teria havido um incremento da burocratização no processo de titulação, com a exigência de etapas anteriormente desnecessárias e um rigor na elaboração dos relatórios condizentes ao espaço acadêmico, e não a um procedimento técnico-administrativo. Por último, houve um descumprimento das determinações previstas pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, que prevê a consulta às comunidades tradicionais sempre que seus direitos estejam sob discussão³².

Com base nesses argumentos, a CONAQ, em discordância com os encaminhamentos dados à questão, entrou com uma representação na OIT, denunciando o governo brasileiro pelo descumprimento da Convenção 169. Outras instâncias internacionais também foram acionadas, tais como a apresentação da Carta de Genebra, em Defesa dos Direitos Quilombolas, apresentada, em 22 de abril de 2009, na Suíça. A Ação de Inconstitucionalidade contra o Decreto nº 4887/2003 ainda não foi julgada e, em 23 de outubro de 2009, foi editada instrução substitutiva pelo INCRA de nº 56, substituída por outra de nº 57, que retoma as mudanças da IN nº 49 (MULLER, 2008; ARRUTI, 2008; BALDI, 2008).

O embate entre os agentes estatais, representados pelos integrantes da AGU e os quilombolas, no episódio envolvendo a mudança de um instrumento administrativo que regula

³² Em 01 de setembro de 2008, por meio da Central Única dos Trabalhadores, 10 organizações quilombolas e 12 ONGs protocolaram comunicação na OIT, denunciando que o Estado Brasileiro não vem cumprindo as determinações da Convenção 169 e que a consulta promovida pelo governo, em abril de 2008, não atendeu as definições do Tratado Internacional.

os procedimentos para os processos de titulação dos territórios quilombolas, mostrou que o governo, ao tomar a iniciativa de alterar o instrumento, adotou como estratégia o enfrentamento com os representantes do movimento quilombola, mais precisamente com os membros da CONAQ. A intenção do governo foi a de avaliar o grau de legitimidade da representação política da CONAQ frente ao conjunto de comunidades de quilombos no país. Inicialmente, o governo fez o chamamento da CONAQ com o objetivo de que esta mediasse a relação com as comunidades de modo a validar o processo em curso, que alteraria o instrumento de regularização dos territórios. Sua discordância com o processo fez com que o governo convocasse diretamente as comunidades, tornando explícito o confronto com a CONAQ. Por sua vez, a CONAQ numa demonstração de medida de forças com o governo, chamou atividades públicas com as comunidades, demarcando sua posição contrária. Buscou apoio, ainda, no Ministério Público Federal e nas demais organizações não governamentais e nos movimentos sociais. O governo, usando de sua posição privilegiada de detentor de recursos, tanto para liberação de projetos quanto para o deslocamento das lideranças das comunidades (pagamento de passagens aéreas, hospedagens, alimentação etc), realizou nova consulta e aprovou o documento com as alterações no processo de titulação.

A estratégia de confronto político, por meio da mobilização de pessoas e de organizações para se opor ao governo, adotada pela CONAQ, vem ao encontro da teoria de Tarrow (2009), para quem o confronto político, baseado em redes sociais de apoio, é uma estratégia vigorosa que concilia oportunidade como elemento que permite a mudança política. O governo aproveitou a oportunidade para medir o grau de legitimidade da CONAQ em cada uma das comunidades, enquanto a CONAQ buscou mostrar sua liderança não apenas para o governo, mas também aos integrantes das próprias comunidades. O processo de alteração da medida se mostrou uma oportunidade importante para redefinição das forças políticas entre os agentes do campo.

O confronto explicitou as tensões com as lideranças do movimento e as tentativas, por parte do governo, de cooptação da CONAQ. Como essa estratégia não foi eficaz, o governo partiu para o enfrentamento. A estratégia do governo de burocratizar os procedimentos de titulação, tornando-os mais lentos, foi uma forma de amenizar as críticas e receios do mercado, principalmente o do agronegócio, com a expansão das titulações e da visibilidade política das lutas quilombolas. A estratégia do poder executivo é semelhante às estratégias adotadas pelos parlamentares do DEM e do PMDB de ganhar tempo, uma vez que o ingresso de medidas legais nos tribunais tem por objetivo travar o processo de regularização dos territórios.

Um dos maiores entraves para as titulações reside justamente no valor econômico dos territórios em disputa; muitos deles, com alto valor de mercado, devido às extensões de terras envolvidas, à capacidade produtiva das áreas ou devido aos recursos naturais neles contidos, tornam esses territórios mercadorias altamente valorizadas no mercado. Os conflitos no campo e a mobilização política das comunidades quilombolas em busca de regularização não têm passado despercebidos pelo setor, principalmente, o de agronegócio e o extrativista. A Confederação da Agricultura e Pecuária no Brasil (CNA), a Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso do Sul (FAMASUL), entidades que reúnem lideranças políticas e do setor produtivo do agronegócio, o Fórum Agrário Empresarial (representado por empresas como Aracruz Celulose, Syngenta, Votorantin, que atuam no setor extrativista e da produção de papel), assim como a Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas (ABRAF) têm atuado em diferentes frentes com o objetivo de questionar os processos de titulação das áreas de quilombos. Numa das atividades realizadas por representantes do setor, foram explicitadas as preocupações do meio empresarial. O Fórum Agrário Empresarial, realizado em abril de 2007, com o objetivo, segundo seus organizadores, de discutir os conflitos agrários e propor soluções para o campo apresenta, na mesa de abertura do evento, a proposta do encontro:

A intenção do encontro é discutir os eventos recentes dos conflitos agrários e propor soluções que garantam a estabilidade agrária no intuito de atrair investidores para o país. Somente com o campo tranquilo, com os conflitos sanados é que o investidor estrangeiro vai apostar no potencial nacional. Os conflitos de terra, envolvendo trabalhadores sem-terra, indígenas e moradores de quilombos prejudicam o desenvolvimento do agronegócio. (DÁCIO QUEIROZ, presidente da Comissão de Assuntos Fundiários e Indígenas da FAMASUL³³).

No entendimento dos empresários, as lutas pelo direito a terra, por parte das comunidades quilombolas, equivalem-se às dos trabalhadores do movimento sem-terra e dos indígenas; são listados como integrantes de um mesmo grupo, cujo papel é o de desestabilizar o campo. Há, no discurso dos empresários, um tom ameaçador ao governo e a sociedade, pois tais grupos, ao provocarem a instabilidade, afastam investimentos no setor e podem provocar efeitos não desejáveis na economia. Há uma relação direta entre manutenção da ordem, garantia da propriedade e conseqüente produtividade econômica. A lógica do mercado se impõe, e os empresários, bastante organizados em suas associações de classe, dirigem suas

³³ KOINOMIA. Fórum reúne setores contrários a legislação quilombola. Agência CNA em 19.04.2007. Disponível: [HTTP://www.koinomia.org.br/oq/noticias_detalhes.asp?cod_Noticias=2873&tit=noticias](http://www.koinomia.org.br/oq/noticias_detalhes.asp?cod_Noticias=2873&tit=noticias)>. Acesso em: 18 out. 2009.

ameaças ao governo. Além disso, as associações de classe empresariais têm forte poder nas bancadas do poder legislativo; uma delas, inclusive, é publicamente chamada de bancada ruralista e congregam empresários e representantes financiados e eleitos pelo setor.

Os conflitos em torno da regularização das áreas envolvem não apenas os grandes proprietários de terras e empresas extrativistas, mas também aquelas áreas ocupadas pelos pequenos produtores rurais que coincidem com os territórios de quilombos. A morosidade em titular os valores ressarcidos, dentre tantas questões, torna as áreas em disputa palco de conflitos e, muitas vezes, de violência contra as comunidades. A matéria publicada pelo jornal Zero Hora, em 12 de agosto de 2011, retrata a forma como a imprensa tem abordado o tema:

Dois grupos de moradores experimentam sentimentos antagônicos no Litoral Norte do estado. O primeiro está exultante: são 456 famílias de descendentes de escravos que podem retomar uma herança legada em 1887, um ano antes da lei Áurea. Já o segundo está apreensivo; pelo menos 447 famílias de agricultores temem ser despejadas de uma área de 4.483 hectares, encravadas entre os municípios de Osório e Maquiné, na localidade de Morro Alto. (ZH, 12 de agosto de 2011).

As famílias que terão suas áreas desapropriadas são formadas por pequenos agricultores, ou seja, não se constituem como grandes latifundiários ou empresários do agronegócio. Um deles questiona: *Se sairmos daqui, vamos trabalhar onde?* A matéria destaca, ainda, que: “O clima entre os herdeiros quilombolas e os agricultores já não é mais de cordialidade – alguns não se falam, mal se cumprimentam. Mas também não é de aberta inimizade. Ambos se aferram as suas razões”. (ZH, 12 de agosto de 2011).

Foi publicada, na capa do Jornal Zero Hora de Domingo, do dia 25 de setembro de 2011, uma matéria com o título “*O novo conflito agrário: desapropriação para acomodar descendentes de escravos pode produzir milhares de novos sem-terra e expõe lei polêmica que tenta quitar dívida histórica*”. A chamada tinha por objetivo mostrar os conflitos em torno do processo de titulação dos territórios quilombolas, no distrito de Morro Alto, entre Osório e Maquiné, no litoral norte do estado.

As duas matérias publicadas pelo jornal apresentam uma versão das posições dos agricultores e dos quilombolas. Os agricultores argumentam em defesa dos seus direitos à produção; também falam sobre os medos decorrentes da perda das suas áreas. Os quilombolas argumentam que existe a necessidade de reparação histórica de um direito desrespeitado ao longo das últimas décadas. Eles viram suas terras serem invadidas e nunca tiveram os meios para fazer valer sua condição de herdeiros. O impasse está colocado. O jornal, contudo,

utiliza, na capa da matéria, a mesma lógica dos empresários do setor, a da titulação como elemento gerador de conflito e de instabilidade no campo.

O que fica explicitado, no entanto, são as várias faces de um mesmo conflito. O impacto nas relações locais com as titulações deve ser avaliado não apenas do ponto de vista das indenizações aos agricultores, mas também do ponto de vista das tensões decorrentes desse processo. A morosidade estatal pode gerar tensionamentos, pois, além de gerar incerteza sobre a permanência nos territórios, traz como consequência o acirramento das rivalidades entre os grupos que disputam as áreas em conflito.

A demora nos processos de regularização fundiária é uma das principais acusações feitas por representantes do movimento quilombola ao governo Lula e a proposição de revisão da Instrução Normativa nº 20 foi encarada como um sinal de retrocesso por parte do governo. A aprovação da IN nº 49, substitutiva da IN nº 20, sofreu duras críticas do movimento.

Jonas³⁴, um dos entrevistados, militante de uma ONG que atua na assessoria às comunidades de quilombos do RS, sintetiza a visão do movimento sobre essa questão:

A IN não apenas burocratiza o processo de titulação como amplia as exigências na elaboração dos laudos técnicos. Isso tudo torna o processo como um todo muito mais lento do que já se encontrava. As comunidades precisarão percorrer outras instâncias no governo para reivindicar o título, pois aumentou o grau de burocratização. (Jonas, maio de 2010).

Os confrontos e acusações por parte do legislativo, dos empresários do setor, dos representantes das agências estatais e das lideranças quilombolas têm demonstrado, primeiramente, que, mesmo entre as instâncias do governo, não há homogeneidade quanto à questão. Entretanto, o governo parece ter adotado uma posição conservadora em relação às titulações. Há uma tendência de burocratizar o processo como uma estratégia para ganhar tempo na negociação entre os diferentes interesses em jogo.

Almeida (2005), ao analisar a questão, destaca que os obstáculos e entraves à titulação das terras das comunidades não podem ser reduzidos tão somente a defeitos na engrenagem da máquina administrativa estatal. Para o autor, os entraves aparentemente administrativos, que inibem as instâncias de poder competentes, escondem relações de poder historicamente apoiadas no monopólio da terra e na tutela de indígenas, ex-escravos e

³⁴ Negro, em torno de 50 anos, trabalha numa empresa pública como operário especializado; casado; atua no movimento negro desde as décadas de 1980; compõe a diretoria de uma organização não governamental que defende os direitos quilombolas por meio de projetos voltados à educação, à habitação, à orientação jurídica etc. A ONG é formada por integrantes das mais diversas áreas e segmentos (professores universitários, estudantes, trabalhadores etc.).

posseiros, representados pelos grandes proprietários de terras e grupos com interesses nas reservas naturais e territoriais.

Os argumentos que compõem suas alegações não são de ordem demográfica como no tratamento que dão às terras indígenas, isto é, não fazem uso da máxima: “muita terra para poucos pretos”. Não são também da ordem geográfica e agrônômica como no tratamento que dão as entidades ambientalistas: “estão querendo tomar as terras férteis (a Amazônia) e ricas em minerais”, mas se atêm ao princípio da propriedade e a sua história. Essa forma de dominação está enraizada na vida social, facilitando as reconstituições históricas com recuo às sesmarias, aos registros paroquiais a partir da Lei de Terras de 18 de setembro de 1850 e das leis posteriores a 1891. Como corolário destas genealogias ilustres e das cadeias dominiais, os quilombos para eles só poderiam ter existido em terras devolutas e públicas. Em outras palavras, a história das chamadas propriedades rurais é um argumento que os interesses latifundiários opõem à titulação de comunidades quilombolas, consideram que, se “tudo era sesmaria e depois fazenda e estava titulado”, os quilombos só poderiam ter existido fora do domínio das grandes propriedades. (ALMEIDA, 2005, p.23).

Segundo o autor, o pensamento que tem sustentado os argumentos dos advogados dos proprietários de terras e que, inclusive, sustentou o pedido de inconstitucionalidade do Decreto nº 4887/2003, foi justamente o da crença de que as comunidades de quilombos no Brasil, quando existem, localizam-se fora dos limites das fazendas e são em número reduzido, localizadas mais precisamente em sítios arqueológicos.

Nesse sentido, o crescimento dos pedidos de titulação, por meio do Decreto nº 4887/2003, que reconhece a autoatribuição das comunidades, apresenta-se como um retrocesso aos interesses do mercado, pois os territórios, ao entrarem em disputas judiciais ou ao serem reconhecidos como comunidades remanescentes de quilombos, perdem seu valor econômico e adquirem um valor étnico.

Nesse tópico, foram mostrados os interesses em disputa e os conflitos travados no campo quilombola pelos próprios integrantes do movimento negro, dos parlamentares, dos membros do poder executivo, dos empresários e dos pequenos agricultores. Busquei problematizar alguns dos interesses em disputa no campo, assim como as estratégias utilizadas pelos agentes e sua visibilidade na esfera pública.

No próximo item, apresentarei as disputas internas do movimento quilombola de modo a mostrar a constituição das alianças e interesses em jogo.

3.4 MOVIMENTO NEGRO *VERSUS* MOVIMENTO QUILOMBOLA: AS DISPUTAS INTERNAS ENTRE “IGUAIS”

A heterogeneidade de discursos e interesses dentre os integrantes do movimento negro e seus vários segmentos se expressam por meio de disputas internas entre os sujeitos

que compõem o campo quilombola. Goldman (2006) assinala que a tendência de uma organização política estruturada numa lógica federalizante está voltada para o estabelecimento de um diálogo com atores externos ao movimento negro, no caso, o Estado. No caso dos vários grupos que compõem o movimento, contudo, há um processo de segmentação. Como explicita:

A “tendência federalizante” parece operar, sobretudo quando os grupos têm que se relacionar com instâncias a eles exteriores, principalmente com o Estado. Por outro lado, quando se trata de relações intergrupais, o princípio de segmentação parece operar com toda a força, ainda que este ponto seja raramente enfatizado pelos analistas. (p.137).

Desse modo, os integrantes do movimento negro unificado, movimento quilombola e demais segmentos do movimento negro podem disputar poder, prestígio por meio de acusações múltiplas. Essas delimitações de fronteiras entre os grupos, contudo, são tênues. Parecem muito mais delineadas de acordo com o contexto local, em que os acordos político-partidários, as relações de parentesco e de amizade aproximam ou distanciam os sujeitos. Há uma negociação permanente sobre as alianças e apoios, que, rompidos temporariamente, podem ser objeto de acusações, provocando rupturas que, em outro momento, poderão ser retomadas. Suzana, uma das coordenadoras da FACQ no estado, ao se referir sobre quem havia ajudado sua comunidade no processo inicial de organização política, no processo de titulação, referiu a ajuda recebida das organizações não governamentais e do Movimento Negro.

Quem fez toda a orientação foi a ONG Palmares; na época que tinha a ONG Palmares e agora não é mais. Agora é Associação Cultural Palmares. Antes tinha essa ONG pelo estado todo, né? Tinha em São Leopoldo. Tinha em Porto Alegre... Foi uma assessoria jurídica aos quilombolas. O IACOREQ veio depois... Ele auxiliou na questão jurídica; não, ele não pegou muito na área urbana, era mais na área rural. A assessoria do IACOREQ passou aqui no ano de 2007, junto com o grupo de apoio à Chácara das Rosas. Foi nós quem criamos o grupo de apoio. Tanto que, depois de ter criado o grupo de apoio, a administração entrou e criou o grupo gestor, uma ideia da associação e do grupo de apoio que era movimentos sociais. Não era administração, governo. Entende, né? Teve também a Angelita e o Cesar do movimento negro. Tinha várias pessoas do movimento negro. O Ricardo a Gláucia, também faziam parte do movimento negro. Ai esse grupo de apoio. (Suzana, Março de 2010).

O processo de organização da comunidade se iniciou por volta de 2003, 2004, período em que a Federação ainda não havia sido formalmente criada. Ela foi criada em 2007. Contudo, mesmo nos dias atuais, a Federação congrega uma parte das associações

quilombolas, e não sua totalidade³⁵. Apesar de a representatividade da Federação ser importante, ao menos no Rio Grande do Sul, ela parece disputar essa representação com o Movimento Negro Unificado. As críticas de Suzana, revelam as tensões entre as duas instâncias que disputam a representação política entre as comunidades do estado:

Essa política que tá adentrando, essa estratégia política deles fez com que eles perdessem o foco de quem realmente eles são e o respeito que eles devem às comunidades. Não é assim. A gente tem que respeitar a comunidade. A gente tem que respeitar as pessoas [...]. O que acontece? O movimento negro não pode sobrecarregar isso. Quem tem que sobrecarregar é o município. E, se o Fogaça não aceita a comunidade tal e tal e tal, coletivamente, não tem um trabalho! Porque individual ninguém consegue nada. Individual tu não consegue. Tem que trabalhar junto com alguém tem que tá junto. E daí o que acontece? Teve audiência, e ele bateu o martelo. Nós, da FAQ, não fomos convidados oficialmente; eu estava lá como comunidade, não como federação... Eles usam o nome do segmento quilombola se dizendo do movimento. Entendeu? É a política. Isso é o mais importante. Outra coisa, não pode tomar decisões pelo movimento, sem ser do Conselho. Tu representa alguém. Um exemplo: eu faço parte do movimento negro igual, mas só que eu não faço parte do conselho. Eu não posso falar pela fulana, eu não posso falar pelo sicrano. Aí eu tenho que comunicar eles que eu vou fazer aquela representatividade na discussão na titulação de tal comunidade. O sujeito não. Ele usa o nome do movimento. (Suzana, março de 2010).

As acusações de Suzana aos integrantes do MNU e ao Movimento Negro, tratados como sinônimos, nesse contexto, deixam claro que há uma distinção entre “eles” e os “verdadeiros” interessados da causa: as comunidades. Eles falariam e representariam as comunidades em nome da política, e não em nome dos interesses quilombolas. A política é tomada como acusação, assume o sentido de defesa dos interesses individuais e não coletivos. Critica a postura da liderança do MNU que não respeitou as hierarquias internas do movimento: Conselho de Desenvolvimento Estadual Negro do RS (CODENE), FACQ e os representantes de algumas das próprias comunidades. Revela, ainda, que nem sempre todos os integrantes do movimento são convidados a participar das atividades políticas: reuniões, audiências, assembleias. É uma estratégia interna de excluir as lideranças indesejadas.

As militâncias do movimento negro são contestadas, enquanto as lideranças das comunidades quilombolas são percebidas como dignas de uma pureza, pois ainda não foram contaminadas pela política. Como segue com seu argumento:

³⁵ Em 2009, O INCRA informava o total de 132 Núcleos de Comunidades de Quilombos no RS, enquanto a Federação de Associações Quilombolas informava 60 associações cadastradas.

Nós, do movimento, da forma com que foi passado pra mim, tem uma construção depois de todos esses oito anos. Nós fomos construindo de outra forma. Seu Maneca tem um pensamento; o Ocimar é construído de outro jeito. O Adão, o Alex, o Elton são tudo de comunidade quilombola. Eles não querem uma militância; eles querem uma liderança que eles podem induzir, eles podem usar de uma forma, eles podem usufruir pra bem próprio. Eu não sou o modelo ideal que eles desejam. São militância. São claros. E esse não é o interesse desse grupo do movimento negro. Eu mesma não sou o modelo que eles desejam. Eu tive um embate muito grande com o movimento negro. Eles já têm uma militância; eles querem uma liderança pra mandar. (Suzana, março de 2010).

Os sujeitos são construídos ao longo do tempo. Construir, nesse contexto, adquire o sentido de aprender, de aprendizagem. A construção da liderança quilombola seria diferente da construção de uma liderança do movimento negro, pois conteria elementos intrínsecos a ser quilombola. Por isso, ela deve se contrapor às demais lideranças, visto que tem uma identidade construída pelo grupo político e pela comunidade da qual faz parte.

Por outro lado, há, por parte de Marcus, liderança do MNU, acusações às representações da Coordenação Nacional de Associações de Comunidades de Quilombos da qual a Federação faz parte.

A CONAQ, a representatividade da CONAQ é, no meu entendimento, hoje, meramente cartorial. Cartorial. Pra ti ter uma ideia, 90% das entidades que compõem a CONAQ é de quilombos titulados. E a relação deles é uma relação prioritária, institucional com o governo. Tanto é que o eixo de direção deles que é a Givânia, tá lá dentro do MDA, INCRA. (Marcus, março de 2010).

Marcus, enquanto membro do MNU, sente-se precursor da organização política das comunidades de quilombo e reivindica, para si, a criação das atuais organizações políticas do movimento. Essa prerrogativa histórica e política daria legitimidade ao MNU para falar em nome dos direitos das comunidades.

As críticas à ocupação de cargos públicos no governo por parte do Movimento Quilombola são amenizadas por Jonas, que possui uma clara identidade partidária com o PT:

Agora tá a [...] que também é uma situação bastante difícil. Não tenho a menor dívida. Uma estrutura precária que foi esvaziada ao longo dos oito anos do governo Fernando Henrique e que recebe uma atribuição e que não tem, por parte do governo, nenhuma sinalização de contratação de mais pessoas pra tocar o serviço que tá bem árduo. (Jonas, maio de 2010).

Jonas, um militante do movimento quilombola, refere permanentemente, nas atividades em que participa com as comunidades, que não é quilombola, mas um simpatizante da causa. Ele é, contudo, respeitado e ouvido pelas lideranças do movimento em virtude do trabalho que realiza com as comunidades. Sua posição conciliadora vai ao encontro das

lideranças quilombolas. Tem um entendimento de que existe a necessidade de os integrantes do movimento ocuparem os cargos públicos apesar dos limites das estruturas estatais.

Apesar das divisões e críticas internas entre os integrantes do movimento negro, em determinados momentos, eles podem se articular coletivamente como foi o caso do evento ocorrido em janeiro de 2010, em Porto Alegre, por ocasião do Fórum Social Mundial. A atividade foi organizada pelo MNU junto com o Ministério Público Estadual. Contou com a participação de representantes da CONAQ, da Federação e de várias lideranças quilombolas do estado do RS, SC e Paraná. O teor dos discursos girava em torno da ineficácia estatal nos processos de titulação dos territórios.

A atividade tinha por objetivo chamar a atenção da sociedade a esse assunto a fim conduzir os processos, titular as áreas, incidir sobre os conflitos. As acusações eram dirigidas ao Estado e tinham a clara pretensão de dar visibilidade, na esfera pública, a essa temática. Nesse momento, as diferenças foram colocadas de lado, e as lideranças do movimento quilombola, MNU e outras figuras do movimento negro atuaram conjuntamente.

As diferenças entre os integrantes do movimento quilombola e demais segmentos do movimento negro se revelam inclusive, quanto ao modo de vestir, no uso dos discursos e na postura corporal. Os líderes quilombolas que conheci durante a pesquisa eram, em sua maioria, homens, negros, trabalhadores rurais que se expressavam com dificuldade frente ao público. As lideranças dos quilombos urbanos (Família Silva, Areal, Chácara das Rosas, Alpes) são formadas por trabalhadores do setor de serviços (diaristas, pedreiros, biscateiros etc.); entretanto, constatei a presença de lideranças femininas. Abaixo, o trecho de um dos meus diários de campo quando participei de um evento, promovido durante as atividades do Fórum Social Mundial, em 2010. Apesar de longo, busco retratar as várias expressões dos militantes do campo quilombola:

A atividade foi realizada sob um calor escaldante, embaixo de uma lona chamada África; as outras duas se chamavam Ásia e Américas. A discussão sobre os quilombos foi realizada na tenda África. Cheguei ao local em torno das nove da manhã, e a estrutura já estava organizada com cadeiras de plástico, dispostas em fila no formato auditório, uma mesa maior com cadeira para os convidados e um ventilador grande ligado. No local, já se encontravam algumas pessoas, provavelmente integrantes da organização do evento. Havia uma mulher negra; seus cabelos tinham um penteado afro, era jovem, usava óculos de grau; seu vestido era comprido com estampas coloridas. Estava sentada, bastante compenetrada, arrumando seu notebook. Chegou, logo em seguida, outro homem negro, em torno de uns 40 anos; usava óculos de grau. Estava vestido com jeans e camiseta, tinha uma bolsa de couro atravessada e usava tênis. No palco, havia, ainda, outro senhor negro, em torno de uns 50 e poucos anos, bastante comunicativo que conversava e brincava com todos. Logo em seguida, chegou a antropóloga do INCRA; jovem, tem em torno de 20 e poucos anos; é branca; seu cabelo tingido de preto; é curto. Usa óculos de grau com aro largo e tem uma tatuagem no braço. Chegou com Betinho de Gravataí, integrante da Federação das Associações Quilombolas. Betinho é negro, tem em torno de 30 e poucos anos; estava vestido de forma simples com jeans e camiseta. Logo em seguida, chegou Potácio, negro alto; tem em torno de uns 45 anos, é magro, usa roupas simples, assim como Betinho. No lugar havia cartazes com slogans sobre a Romaria da Terra, que ocorreria no dia 16.02.2010, em Santa Maria: “Saúdam a 33ª romaria da terra: quilombos, terra, trabalho e inclusão”. Outro cartaz dizia: “Movimento Quilombola do Brasil: 50 anos de luta pela terra, trabalho, liberdade e participação popular”. Fiquei ali sentada, mais ou menos perto da mesa, mas me chamou a atenção que os quilombolas que foram chegando, mulheres, crianças, idosos, conversando entre si, estavam bastante tímidos com os organizadores. Eram pessoas simples; muitos com filhos, esposas, pais. Sentaram-se bem atrás da mesa que compunha o palco da organização. (Diário de Campo, Santa Maria, janeiro de 2010)

A desenvoltura dos militantes negros e a postura tímida dos quilombolas que participavam da atividade revelam, inicialmente, que os primeiros têm desenvolvido um capital político maior, tem familiaridade com o público, diferentemente de muitos quilombolas habituados a viver em regiões afastadas da área rural, nas lidas do campo. A presença de *notebooks*, óculos de grau são atributos simbólicos que denotam uma proximidade maior com o mundo da escrita, enquanto os membros das comunidades quilombolas ainda tentam se apropriar dos discursos. A fala das lideranças, durante o evento, explicita essa dificuldade e seus relatos demonstram que a compreensão dos discursos políticos dos eventos de que participam exige um processo de aprendizagem, por parte, inclusive, delas.

A primeira liderança a falar é Suzana; ela está ocupando recentemente um cargo na CONAQ, como suplente de outra liderança. Quando se depara com o público, em torno de umas 30 a 40 pessoas, ela fica bastante nervosa e justifica-se dizendo que *é nova nesse meio e ainda não tem facilidade com as palavras como os demais*. Fala da sua comunidade, das lutas que travaram e da importância da atividade e encerra fazendo um elogio à CONAQ e à FACQ, dizendo que as entidades sempre foram muito ativas com a economia solidária e que o artesanato é um caminho para as comunidades crescerem com o apoio do INCRA. *A CONAQ*

e a FACQ nos ajudam a buscar um mundo novo; a comunidade precisa ter esperança. Acredito que a economia solidária vai ajudar as comunidades. Tenho orgulho de ser quilombola, bordadeira. Pede desculpas aos presentes mais uma vez, justificando que não tem muita experiência para falar em público.

A outra liderança quilombola convidada para participar da mesa de abertura foi Potácio, do município de Restinga Seca. O homem toma a palavra de forma tranquila. Em seu discurso, relembra seu início como liderança quilombola e da dificuldade que tinha em entender o que as pessoas falavam nos eventos dos quais participava. Inicia então um discurso entusiasmado:

Parabenizo os companheiros que estão aqui em busca de uma sociedade mais justa, mais igualitária, lutando, ao longo desses anos, para ter visibilidade. Nossa luta começou durante o governo do Olívio Dutra, mais propicio a nossa causa. Na sociedade capitalista que não nos vê, não nos aceita... o RS, há poucos anos atrás, era visto como branco, lá pro Norte as pessoas não acreditavam que haviam quilombolas por aqui; sempre era uma surpresa. Nossa luta começou tímida, amedrontada; sair do mato, da periferia para o centro não foi fácil. Encontramos, naquele governo, amparo para colocar nossas necessidades; eles regulamentaram o artigo 68 ADCT, lei 2731, de 2003, e então começamos a pensar nosso modelo com o CODENE, com a Dima, a Maria Rita. Elas nos ajudaram a entender as palavras difíceis, do conhecimento valorado pela sociedade... (DIÁRIO DE CAMPO, jan. 2010).

Entre as duas lideranças fica bastante demarcada a importância atribuída ao domínio da palavra. Eles referem suas dificuldades em proferir os discursos tais quais estão habituados a ouvir nos eventos políticos de que participam. Tanto Suzana quanto Potácio demarcam a ideia de processo para se apropriar dos discursos, para compreender as *palavras difíceis* e para se expressar corretamente. Ambos podem utilizar essa estratégia como uma forma de aproximação com os quilombolas presentes, que, provavelmente, têm as mesmas dificuldades de expressão e de entendimento. Mas também revelam um tipo de aprendizagem exigida das lideranças, entendido como um instrumento importante de aceitação social e política dentre os demais agentes do campo.

As análises do campo quilombola põem em relevo as várias nuances que demarcam o processo de construção de identidade dos vários grupos que compõem o movimento negro e as estratégias dos sujeitos que compõem os interesses quilombolas em demarcar suas fronteiras como um novo grupo com pautas e organização política própria. Revelam, ainda, a heterogeneidade e o processo de negociação das alianças e apoios para se reafirmarem politicamente entre os próprios integrantes do movimento negro e com o Estado. A seguir,

serão analisados os processos que configuram a formação das lideranças do movimento quilombola.

3.5 A CONSTRUÇÃO DAS LIDERANÇAS: *UMA LONGA APRENDIZAGEM*

Mas, afinal, quem são as lideranças das comunidades quilombolas? Como se constroem essas lideranças? Quais os critérios de escolha dessas lideranças nas comunidades?

Nas comunidades da região litoral do estado do RS, situadas entre Mostardas e Tavares, os presidentes das Associações dos Teixeira, Casca, Limoeiro e Tavares são homens, sendo três idosos. Nas Comunidades urbanas de Chácara das Rosas, Família Silva, Alpes e Família Fidelix, os presidentes das associações dois homens e duas mulheres; uma delas é idosa.

A dinâmica das reuniões, na região litorânea, das quais participei como observadora fornece algumas pistas para compreender esse processo.

No litoral norte, mensalmente as comunidades se reúnem na sede das associações por meio de um sistema de rodízio que contempla uma reunião em cada localidade. A organização dos encontros fica a cargo dos membros da comunidade que oferecem as refeições e o espaço físico para a realização da atividade.

Nas duas reuniões em que tive a oportunidade de participar, as mulheres adultas e idosas ficaram com a responsabilidade do preparo das refeições: em geral, é servido café, no meio da manhã, um farto almoço e um café da tarde reforçado. Nesses momentos, as mulheres têm uma presença mais ativa; em geral, elas ficam no espaço reservado ao preparo das refeições, enquanto as discussões ocorrem nos salões destinados às reuniões. Durante as discussões propriamente ditas, as mulheres, apesar de presentes, tinham uma participação tímida.

Num primeiro momento, essa leitura poderia nos conduzir à afirmação de que as mulheres das associações de comunidades de quilombos do litoral norte estão restritas ao âmbito privado. Contudo, durante as conversas informais com elas, observei que têm domínio sobre as questões tratadas e que há um envolvimento de todos nas discussões sobre as questões relativas à definição dos projetos, nos encaminhamentos de documentos, dentre outros. Elas também se dirigem aos profissionais da EMATER, da Universidade e tratam sobre as questões relativas aos projetos que estão ocorrendo nas comunidades. Chamou a atenção, ainda, a figura da secretária da associação de uma das comunidades.

A secretária da associação de uma das comunidades, a quem chamaremos de Jane, é uma mulher jovem; tem aproximadamente 25 anos; é magra, alta, negra e é casada com o filho do presidente da associação. Ela é responsável pela redação das atas nas reuniões; contudo, faz intervenções muito pontuais nas reuniões. Como secretária faz os contatos telefônicos para a organização dos eventos e é responsável pelos trâmites burocráticos. Acompanha o presidente da associação durante as viagens fora da comunidade; já esteve em Porto Alegre, em Brasília e no interior do estado. É representante da comunidade no Conselho Municipal de Saúde, milita na Pastoral, desenvolvendo atividades com outras comunidades de quilombos da região e organiza, junto com o pessoal da EMATER, as feiras para a venda do artesanato.

Apesar da sua militância e de sua disponibilidade para participar dos espaços políticos, ela ainda não apresenta a retórica dos discursos políticos, ao contrário do presidente da Associação, cuja função exige que fale em nome da comunidade.

Embora a mulher seja casada e tenha um filho de três anos, sua sogra tem cuidado do menino para que ela cumpra com suas obrigações. Ela também não trabalha na comunidade; está liberada dos afazeres domésticos. Esses indícios mostram que há um investimento na construção de uma liderança. Um processo longo, sob a supervisão e aval do seu sogro, o presidente da associação. Ele é um homem rude, respeitado na comunidade pelos parentes, pelos integrantes das demais comunidades e pelas autoridades da região.

As lideranças idosas da região são tratadas com reverência e respeito. Ainda que tenham dificuldades para o exercício do ofício de presidente, essas dificuldades não as impedem de ter essa responsabilidade. O presidente da associação de uma das comunidades, presentes no encontro, um senhor negro, com uns setenta e poucos anos, estava com dificuldades para ouvir os demais e para compreender com rapidez as várias questões que estavam sendo encaminhadas. Os presentes, cientes das suas dificuldades, repetiram várias vezes para que ele ouvisse os encaminhamentos, cuidando para que não percebesse que sua surdez exigia tais medidas. Havia uma reverência e um respeito explícito ao presidente da associação, ao menos, no espaço público da reunião.

Ao término do encontro, porém, durante o café da tarde, ao conversar com uma das mulheres sobre os pães e os doces preparados para a ocasião, uma delas comentou, em tom jocoso, as dificuldades do Seu João em ouvir. Questionou o fato de ele vir sozinho à reunião, pois tem dificuldades para entender o que está sendo dito e para dar continuidade aos assuntos tratados. Segundo ela, o fato é um problema. De acordo com suas palavras:

Amanhã, depois, ele morre e ninguém vai estar a par do que foi feito ou acertado com as autoridades. Isso é um problema; os velhos não largam. Eles não confiam. Essas coisas de documento, eles ficam com tudo, tudo com eles. Depois tu vês... Se alguém quer fazer, tem que ser do jeito deles. Mas o problema é que eles não confiam nos jovens. Se tu olhas aqui na reunião, só tem gente velha, de mais idade; tu tá vendo gente nova por aqui? Quem vai dar continuidade a isso tudo? (Diário de Campo, abril de 2011).

As acusações se dirigem ao fato de os idosos terem o domínio de informações e de conhecimentos que não são socializados. O risco de eles virem a falecer e de as informações se perderem também é cogitado. Afinal, a velhice está muito próxima da morte. A acusação se dirige ao fato de a comunidade ainda não ter iniciado ou eleito um indivíduo para dar continuidade ao seu trabalho. Seu João trouxe à reunião, representando a comunidade, seu sobrinho; este tem quarenta e poucos anos; é negro, e bastante participativo; é homossexual. Ele morava em Porto Alegre e mudou-se para a comunidade há, mais de cinco anos para cuidar do pai doente. Durante as discussões, participou ativamente; observei, entretanto, que é visto com desconfiança entre as demais lideranças presentes nos encontros. Talvez, por isso a ideia do presidente de elegê-lo como seu sucessor não tenha sido aceita pelos integrantes das comunidades do entorno. A escolha das lideranças pressupõe que os candidatos tenham aceitação não apenas dos membros das comunidades, mas também das demais comunidades nas quais elas se inserem.

A presença de homens e mulheres idosos ocupando o cargo de presidente nas associações pode ser compreendida como um indício de respeito e confiança que esses indivíduos inspiram. Eles são os guardiões da história e da memória das comunidades. O respeito a sua integridade e os riscos de usufruírem individualmente das eventuais vantagens que o contato com as demais instituições pode proporcionar é menor. Os idosos parecem resguardados da desconfiança alheia e, portanto, mais aptos a negociar em nome do bem comum de todos.

A presença masculina ou feminina na liderança é objeto de negociação. As comunidades da área urbana parecem mais flexíveis com relação às mulheres; contudo, mesmo na região litorânea, onde há uma forte presença masculina, esse modelo vem sendo aparentemente rompido, pois uma mulher vem sendo construída para ocupar um lugar de liderança.

A escolha das lideranças parece obedecer a dois tipos de critérios: aqueles baseados nos valores do grupo e na capacidade do indivíduo de se inserir no campo político. Os atributos valorizados pelas comunidades se baseiam inicialmente no indivíduo efetivamente ser um “quilombola”. As demais lideranças ou militantes do movimento negro parecem ser

vistas com desconfiança. A liderança deve efetivamente ser oriunda de uma comunidade e escolhida por ela. As questões de idade e gênero também têm relevância, mas não são determinantes na escolha. A construção é um processo lento e pressupõe um movimento do sujeito e da comunidade. O sujeito deve mostrar disponibilidade e interesse, capacidade para a exposição pública, para o diálogo com os agentes políticos que circulam nas comunidades e nos municípios; além disso, deve participar de atividades políticas locais e regionais. Esses indícios demonstram aos membros da comunidade sua capacidade de liderança e autoriza-o gradativamente a falar em nome da comunidade. As disputas em torno das associações quilombolas consolidam e formalizam essa representação política.

A transmissão da experiência que eles definem como um processo que envolve transferência de conhecimentos adquiridos e aprendizagem pode ocorrer em diferentes contextos. A *aprendizagem* é construída socialmente e implica o uso de diferentes estratégias. Assim, expressar-se verbalmente, relacionar-se com pessoas em diferentes espaços são atributos positivos de uma liderança quilombola. Em contrapartida, esse processo de aprendizagem, quando ocorre no âmbito das suas relações sociais, baseia-se na troca, sendo a transmissão da experiência adquirida e a homenagem suas moedas simbólicas, na medida em que as lideranças se tornam figuras respeitáveis pelo reconhecimento público.

A ascensão para a representação em instâncias externas à comunidade, por meio de representações regionais, estaduais e nacionais, leva em consideração as trajetórias individuais desses sujeitos e, fundamentalmente, o respeito adquirido nas comunidades. O domínio da linguagem e a capacidade de tradução do mundo jurídico e da burocracia para si e para as comunidades as quais representa são atributos bastante valorizados pelos sujeitos nesse campo. Em última instância, a liderança deve ser capaz de ultrapassar os desejos e interesses individuais e falar em nome do coletivo, traduzindo demandas e anseios do grupo numa demanda política, num discurso articulado que passará a representar as expectativas do grupo que representa, ou seja, um discurso público da comunidade.

3.6 O CAMPO QUILOMBOLA E AS MÚLTIPLAS FACES DAS LUTAS POLÍTICAS

Ao longo do capítulo, procurei mostrar as diferentes expressões de lutas dos agentes no *campo quilombola*. A ideia de um *campo quilombola* se apoia na tese de que ele se constitui enquanto um espaço de jogo historicamente constituído, com instituições específicas e leis próprias de funcionamento. Leis que regulam e orientam os agentes no campo e que é parte do objeto do estudo. Se, nas palavras de Bourdieu (2004), há tantos interesses quantos

campos, o *campo quilombola* expressaria um campo especializado e relativamente autônomo com alvos e interesses específicos.

A apresentação de alguns elementos que compõem a história da organização das lutas negras no Brasil busca mostrar os modos pelos quais foram se constituindo os discursos frente ao tema da identidade negra. Cabe reiterar, porém, que a linearidade temporal que balizou a construção do texto apresentado foi tomada como um referencial analítico, assim como os elementos selecionados para compor essa narrativa, considerando que as dimensões temporais e factuais são prerrogativas do pesquisador e se coadunam com seus intentos de pesquisa.

Nesse viés, é que se realizou o destaque ao período da década de 1940, pois entende-se que a política de fortalecimento do estado nacional e a ascensão do negro a elemento formador de uma identidade nacional representam um marco no debate identitário, embora, nesse período, ainda vigorasse uma política assimilacionista e integradora da população negra. Essa perspectiva sofreu mudanças nas décadas de 1970 e 1980, com as lutas dos movimentos negros, nos Estados Unidos, pelos direitos civis, e também com o processo de lutas pela independência das colônias africanas. Desse modo, a análise dos discursos que configuraram as lutas políticas dos movimentos negros no Brasil é pautada pela tensão entre a política e a cultura, isto é, entre os modos de inserção dessa população na sociedade brasileira e a aceitação das suas diferenças culturais e raciais. Revelou, ainda, que o diálogo com o Estado se estabelece de modo ininterrupto, sob diferentes configurações, mas sempre presente.

A análise histórica revela, sobretudo, um processo dinâmico que foi socialmente construído e se encontra, portanto, indubitavelmente inacabado.

Tive a intenção de mostrar, ainda, a constituição do movimento social quilombola enquanto instância de representação das lutas identitárias das comunidades que reivindicam o estatuto quilombola. Desde a década de 1990, o movimento tem investido na criação de uma coordenação de caráter nacional, instâncias de representação estadual e regional. Tem investido, ainda, na criação de associações comunitárias, entendidas, inclusive, como uma das atribuições dos seus órgãos de representação.

Essas estruturas visam a formar instâncias representativas com legitimidade e competência para promover a mobilização e encaminhar as reivindicações do movimento. Esse tipo de organização exige, portanto, mecanismos de representação, promove a constituição de lideranças oficiais e o estabelecimento de condições burocráticas para o reconhecimento do movimento. Cabe destacar que as estruturas formais do movimento foram

todas criadas a partir da década de 1990, balizadas no direito constitucional que garante a titulação dos territórios.

O movimento segue uma tendência de formalização, fenômeno observado por Eunice Durham (1984) em seus estudos sobre a questão. A autora destaca a coexistência de dois modelos de funcionamento dos movimentos sociais: os formais e os comunitários. Os formais remeteriam à existência de estruturas burocráticas e hierárquicas de organização, enquanto os comunitários caracterizam-se pelo caráter igualitário de discussão e encaminhamento das reivindicações entre os sujeitos.

O movimento quilombola parece se situar entre os dois modelos, uma vez que as associações comunitárias agregam características dos movimentos de moradores de bairros, que exigem uma estrutura descentralizada de decisão, combinados às instâncias formais de representação segmentadas, de acordo com seu poder de abrangência e decisão. É importante referir, no entanto, que o processo de organização e de formação de instâncias de representação, por ser recente, não tem consolidado uma única estrutura; há abertura para novas instâncias representativas. Até o momento, a CONAQ tem buscado ocupar esse lugar de representação nacional.

A definição das representações políticas, nas estruturas formais e comunitárias, parece orientar-se pela combinação de atributos valorizados pelo grupo como o respeito e a honra à história das comunidades, ao sentido de coletividade e àqueles atributos necessários ao cumprimento do papel de mediador político com as instâncias externas ao grupo, tais como agentes estatais, órgãos financiadores, ONGs, universidades etc. Há um investimento gradativo nesses sujeitos que são construídos pela transmissão da experiência e pela permanente avaliação de sua conduta ao falar em nome da comunidade ou do movimento. A “construção” do sujeito se dá com base em uma lógica comunitária, uma vez que as lideranças alçam posições na estrutura formal do movimento a partir das suas trajetórias de representação nas comunidades. Isso implica que o reconhecimento do sujeito ocorre desde a esfera privada, nas comunidades, ao reconhecimento público, nas diversas instâncias de representação. Como descreve Durham (1984, p.28):

Esta passagem da pessoa, da dimensão privada para a pública, pode ser a explicação de um fato muito significativo, que ocorre com extraordinária frequência nos depoimentos dos participantes desses movimentos: o de viverem essa experiência como um enriquecimento pessoal, uma intensificação da sua qualidade de sujeitos. No movimento, as pessoas se conhecem, ampliam sua sociabilidade, “aprendem a falar”, isto é, a formular questões novas sobre sua experiência de vida.

A construção de uma liderança envolve, portanto, a apropriação, por parte dos sujeitos, dos discursos políticos, a compreensão dos diferentes saberes em jogo, a capacidade de negociação com as instâncias governamentais, com as universidades, com as ONGs, com as empresas etc. Nessa perspectiva, as lideranças detêm capital simbólico (respeito e honra na comunidade que representam e nas comunidades quilombolas); contudo, por meio da experiência adquirida, elas passam a incorporar ao seu *habitus* os capitais sociais e culturais necessários à função de representação política e tornam-se aptas a serem reconhecidas publicamente pelo movimento.

Durham (1984) afirma que os movimentos sociais se articulam pela formulação de uma carência coletiva. Os indivíduos mais diversos tornam-se iguais na medida em que sofrem a mesma carência. No caso do movimento quilombola, a carência coletiva é a terra e, em torno dessa questão, foram construídos os vários discursos do movimento. O discurso central é o do reconhecimento étnico. O direito aos territórios, à educação, à saúde, à assistência social, à cultura tem como fundamento as noções de igualdade de direitos respeitando suas diferenças culturais. O discurso do respeito às diferenças ao ser, confrontado no cotidiano da implantação de alguns projetos técnicos, explicita os hiatos entre as demandas dos quilombolas e os projetos estatais e seus agentes públicos, responsáveis por sua viabilização.

Com relação às alianças ou à formação de redes de interesses, identificadas como uma característica do movimento quilombola, cabe destacar um último ponto. Estas não se definem de forma permanente ou de acordo com o pertencimento a determinado grupo. Ao contrário, elas são dinâmicas e definem-se pela conjuntura política. Definem-se, ainda, pelos interesses em jogo e podem indicar rupturas entre os integrantes de um mesmo grupo. A aprovação do Estatuto da Igualdade Racial foi um exemplo das alianças e rupturas inesperadas no movimento. Após intensas negociações entre representantes do parlamento dos vários segmentos do movimento negro e do governo, foi retirado o artigo que regulamentava a titulação dos territórios. Na negociação, houve uma divisão entre os vários grupos que compõem o movimento negro para garantir a aprovação do estatuto.

As alianças são construídas levando em consideração uma multiplicidade de critérios, baseados nas relações partidárias, de parentesco, de distribuição de recursos, de ocupação de cargos etc. Elas se definem de acordo com o contexto político e com os interesses em disputa e exigirão mais ou menos investimentos por parte dos agentes.

O movimento quilombola, contudo, não é homogêneo. Entende-se, no contexto em estudo, que ele é parte de um grande movimento “guarda-chuva”, também denominado

movimento negro, que representa uma das suas várias reivindicações. Busca, contudo, uma identidade nesse movimento, o que permite compreender as disputas com os integrantes do Movimento Negro Unificado – MNU, que reivindica para si a organização política em torno das demandas quilombolas. A posição do MNU, contrária à ocupação de cargos no governo Lula, e as acusações de cooptação dos integrantes do movimento revela as tensões entre os grupos quanto às estratégias de lutas em torno do acesso às estruturas estatais e às possibilidades de acesso aos recursos.

As discussões entre o MNU e os demais grupos do movimento negro com as lideranças partidárias revelam uma disputa em torno da legitimidade desses grupos para falar em nome do movimento quilombola. Eles entendem que devem ser capazes de representar e falar por si próprios, sem a necessidade de mediações, ainda que façam alianças com diferentes grupos que circulam no *campo quilombola*. Esse movimento parece se apoiar na crença de que apenas os sujeitos oriundos das comunidades seriam capazes de entender os valores do movimento. Isso justificaria o olhar de desconfiança com que veem os militantes e outros sujeitos que circulam no campo, uma vez que estes não partilhariam dos seus valores e objetivos comuns.

A inserção política do movimento quilombola com os demais movimentos sociais obedece a uma lógica semelhante; ele tem buscado fortalecer suas alianças com integrantes dos movimentos sociais como uma estratégia de visibilidade política e de apoio em momentos de maior tensionamento. Da mesma forma, oferece seu apoio às lutas dos demais movimentos sociais, em uma relação baseada na troca de apoio político. Há uma proximidade das suas lutas com as pautas dos Povos Indígenas e dos integrantes do MST.

A diversidade de expressões das lutas dos quilombolas, por meio do processo de organização política das comunidades de quilombos, os investimentos na formação das lideranças, o estabelecimento de alianças a partir de um discurso que pleiteia o reconhecimento étnico, revela a dinamicidade política do movimento quilombola que, numa perspectiva relacional, estabelece fronteiras, demarca posições, constitui estratégias. Esse processo, contudo, ocorre de modo não intencional, mas a partir dos contextos donde esses sujeitos se posicionam. Cabe reiterar, ainda, que as lutas políticas dos agentes no campo quilombola têm se traduzido na ampliação da sua capacidade de negociação e de mediação com o Estado e com a sociedade civil.

4 O OLHAR DO ESTADO SOBRE AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS: RECONHECER OU INTEGRAR?

A proposição de políticas identitárias para os grupos historicamente discriminados tem se apresentado como uma forma de abordagem das desigualdades econômicas e culturais nas sociedades contemporâneas. No contexto brasileiro, a proposição de uma política de reconhecimento para as comunidades quilombolas alcançou o campo constitucional por meio da garantia do direito aos territórios historicamente ocupados e à valorização da história e à memória das populações negras.

Embora os direitos possam operar como uma ficção jurídica, eles atuam como referência de valor e parâmetro crítico a partir dos quais se organizam os grupos sociais. E isso significa dizer que as comunidades quilombolas se organizaram politicamente para buscar, na sociedade e no Estado, a efetivação dos seus direitos constitucionais. Nessa perspectiva, os avanços constitucionais refletem um processo dinâmico de lutas dos movimentos sociais por meio de uma permanente redefinição das posições a serem adotadas pelo Estado e pelos grupos demandatários das políticas de igual reconhecimento.

Os avanços no campo das políticas de reconhecimento, obtidos na carta constitucional, pretendem romper com as políticas públicas de caráter integracionista e assimilacionista que historicamente marcaram o tratamento dado às populações indígenas e negras no país. Essa perspectiva buscava unificar política e culturalmente o Estado-nação brasileiro pela homogeneidade da língua, dos territórios, da sua diversidade étnica. Assim, durante o governo de Getúlio Vargas, foi proibido o uso dos idiomas de origem entre os imigrantes, tornando obrigatório o uso da língua portuguesa nos espaços públicos. Como refere Bauman (2003, p.83), na “prática, significava homogeneidade nacional, e dentro das fronteiras do Estado, só havia lugar para uma língua, uma cultura, uma memória histórica e um sentimento patriótico”.

Um dos pilares da ideologia que constituiu a identidade nacional brasileira foi fundado na crença da miscigenação entre brancos, negros e índios, ou na fábula das três raças. Outro mito presente na história brasileira se refere à “democracia racial”, um lugar livre do racismo e da segregação. O projeto de construção da nação não permitia a visibilidade das diferenças regionais, culturais, religiosas, ao contrário, visava, por meio dos aparelhos culturais como os meios de comunicação (rádios, revistas, músicas) e escolarização, à construção de uma homogeneidade cultural: a identidade brasileira. As políticas públicas do

período que compreendeu as décadas de 1940 a 1970 se caracterizaram justamente pelo caráter assimilacionista (TELLES, 2003).

Esse processo se caracterizava pelo apagamento das diferenças e da consolidação de uma homogeneidade cultural e não foi exclusivo da formação do Estado brasileiro, mas uma prática comum à consolidação dos Estados-nação. Como revela Bauman (2003, p.86):

O propósito das pressões pela assimilação era despojar os “outros” de sua “alteridade:” torná-los indistinguíveis do resto do corpo da nação, digeri-los completamente e dissolver sua idiossincrasia no composto uniforme da identidade nacional. O estratagema da exclusão e/ou eliminação das partes supostamente indigeríveis e insolúveis da população tinha uma dupla função. Era usado como arma — para separar, física ou culturalmente, os grupos ou categorias considerados estranhos demais, excessivamente imersos em seus próprios modos de ser ou excessivamente recalcitrantes para poderem perder o estigma da alteridade.

Como continua o autor, a promessa assimilacionista subjacente aos grupos culturalmente diferenciados nos Estados-nação é a garantia da igualdade. Uma garantia que não se efetiva, pois como reitera:

É verdade que a fé moderna permite que qualquer um se torne alguém, mas uma coisa que ela não permite é tornar-se alguém que nunca foi outro alguém. Até mesmo o mais zeloso e diligente dos assimilados voluntários carrega consigo na “comunidade de destino” a marca de suas origens alienígenas, estigma que nenhum juramento de lealdade pode apagar. O pecado da origem errada — o pecado original — pode ser tirado do esquecimento a qualquer momento e transformado em acusação contra o mais consciencioso e devoto dos “assimilados”. O teste de admissão nunca é definitivo; não há aprovação conclusiva. (p.86).

Esse sentimento de pertencimento inconcluso referido por Bauman, em sua análise dos contextos europeus e da América do Norte, auxiliam nossa compreensão sobre as formas de resistência das comunidades quilombolas ou dos terreiros religiosos. Esses espaços se constituíram historicamente como campos democráticos de expressão dos valores culturais das populações negras.

As lutas em torno do reconhecimento das diferenças das comunidades quilombolas não são, portanto, um fato novo, elas estiveram ocultas sob os discursos unificadores e homogeneizadores do Estado-nação. É importante ressaltar que não está em disputa a formação de um novo Estado-nação, mas o reconhecimento de seus valores culturais como constitutivos desse Estado-nação. Sob a bandeira da necessidade de reparação histórica, as comunidades têm exigido, na esfera pública, políticas que reparem as desvantagens econômicas, sociais e culturais que historicamente marcaram sua condição subalterna na

sociedade brasileira. A tônica dos seus discursos se apoia na necessidade do respeito às diferenças e à busca da cidadania.

A abordagem da temática depende de como podemos focalizar, dentro de uma perspectiva analítica, as questões que envolvem a formulação e execução das políticas públicas. Por meio da problematização das políticas destinadas às comunidades quilombolas, pretendo compreender as noções subjacentes de cidadania, igualdade e diferença em disputa no campo quilombola.

Neste capítulo, apresentarei a sistematização das análises documentais sobre as intervenções estatais, expondo as propostas de políticas públicas em curso para as comunidades de quilombos. Mostrarei, ainda, alguns dados demográficos das comunidades no território nacional, destacando os desencontros entre os registros oficiais e do movimento quilombola. Entendo que a análise das propostas governamentais quanto ao tipo de política em curso, recursos disponíveis, dentre outros, podem se configurar em um mecanismo analítico importante na identificação das correlações teóricas e metodológicas do tema em estudo.

Finalizo este capítulo buscando compor a totalidade dos dados levantados no campo a fim de analisar algumas das contradições inerentes aos conceitos de cidadania na definição da igualdade e da diferença sob o viés das políticas do Programa Brasil Quilombola.

4.1 COMUNIDADES QUILOMBOLAS: ENTRE OS DADOS REAIS E OS OFICIAIS

De acordo com os dados da Fundação Cultural Palmares, entre os anos de 1995 e 2008, foram emitidos 1.087 certificações, beneficiando 1.305 comunidades quilombolas distribuídas em todo o território nacional. O Relatório de Gestão do Programa Brasil Quilombola, referente ao período de 2008, elaborado pela SEPPIR, informa um número de 3.524 comunidades identificadas, enquanto o INCRA informa um número de 800 processos em andamento de regularização fundiária de territórios quilombolas.

As diferenças entre os dados apresentados pela Fundação Cultural Palmares, pela SEPPIR e pelo INCRA³⁶ referem-se a uma questão administrativa. A FCP certifica as comunidades, primeira etapa de formalização do processo de institucionalização dos pedidos de titulação; o INCRA trabalha com outros registros de dados, tais como comunidades tituladas, processos em andamento, relatórios técnicos e reconhecimentos, ou seja, uma etapa

³⁶ De acordo com o Decreto 4887 de 2003, a Fundação Cultural Palmares e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA ficarão responsáveis pela emissão dos títulos definitivos. A FCP é responsável pela certificação, enquanto o INCRA é responsável pela titulação.

mais avançada da regularização fundiária; a SEPPIR, para efeito das políticas, trabalha com as comunidades tituladas e certificadas. Há, ainda, as comunidades identificadas que representam as comunidades cuja existência é sabida, mas que não ingressaram com qualquer tipo de pedido formal nas instâncias estatais para seu reconhecimento e pedido de título.

Trabalha-se, portanto, com um número de comunidades identificadas, geralmente um número aproximado, fornecido pelos próprios integrantes do movimento quilombola, mas, normalmente, superior ao dos dados oficiais, pois existem as comunidades em processo de autorreconhecimento, aquelas que já obtiveram a certificação, dada pela FCP e as comunidades tituladas, registradas pelo INCRA. Nesse sentido, há um descompasso entre o número de comunidades certificadas, tituladas e identificadas, pois há quatro fontes diferentes que informam o número de comunidades quilombolas no país: FCP, INCRA, SEPPIR, movimento quilombola.

Esse fato gera uma constante sobreposição dos dados quanto ao número exato de comunidades e constitui-se em fonte permanente de conflito. Inúmeros fatores podem explicar essa confusão com relação ao número de comunidades: os diferentes graus de organização política das comunidades, no processo de regularização dos seus territórios, fazem com que os números da FCP sejam constantemente modificados; a ausência de um mecanismo político-administrativo que defina quais comunidades serão beneficiadas pelas políticas públicas federais³⁷ e, por último, o número de comunidades identificadas pelos integrantes do movimento social quilombola, geralmente superior ao dos dados oficiais. A ausência de mecanismos que informem de uma forma integrada entre os diferentes níveis estatais, o número de comunidades identificadas, certificadas e tituladas pelos órgãos do governo aos representantes do movimento social quilombola tem gerado entre pesquisadores, agências e integrantes do movimento quilombola críticas sobre a proposição de políticas públicas e de indicadores que efetivamente mapeiem as comunidades no país.

Em 1997, a UNB, por intermédio do Departamento de Geografia, sob a coordenação do pesquisador Rafael Sanzio Araújo dos Anjos, realizou uma pesquisa isolada de abrangência nacional para a Fundação Cultural Palmares, uma autarquia pública vinculada ao Ministério da Cultura. A pesquisa consistiu na coleta e sistematização de dados referentes ao nome da comunidade quilombola e seu município de localização em três segmentos:

³⁷ Portaria n. 127, do Ministério da Fazenda, de 2008, define que as políticas públicas específicas de infraestrutura, presentes no PBQ, só podem ser implementadas em comunidades tituladas pelo INCRA ou certificadas pela Fundação Cultural Palmares. Contudo, o projeto Territórios da Cidadania trabalha com o critério de comunidades com os piores indicadores de desenvolvimento humano para fins de inclusão das comunidades nos programas governamentais.

universidades públicas do país, organismos oficiais dos governos estaduais e federal e entidades negras representativas, principalmente, o Movimento Negro Unificado. O processo, finalizado em 1999, resultou no primeiro cadastro dos registros municipais dos territórios quilombolas do Brasil. Nesse primeiro mapeamento, foram sistematizados 840 registros municipais. Em 2003, os dados foram atualizados e a configuração espacial registrou 2.284 comunidades quilombolas com referências informadas. Em 2006, após nova atualização, o dado se alterou para 2.800 registros e, em 2008 para 3.000 registros municipais, distribuídos por todas as unidades políticas do país, com exceção do Acre e de Roraima.

Embora a pesquisa tenha sido financiada com recursos públicos, o pesquisador aponta para a fragilidade dos registros públicos sobre as comunidades quilombolas. Como explicita:

Essa é a questão estrutural das comunidades quilombolas. A falta de clareza na política de demarcação, como também a ausência de recursos direcionados e de um cronograma de ações, são alguns dos pontos básicos que permeiam a questão. Para os territórios que ainda não tem limites explícitos, faz-se necessário que as lideranças comunitárias realizem demarcações provisórias com marcos na forma de placas informativas, deixando claro que aquele espaço é um quilombo. [...] Existem cada vez mais notícias de registros de sítios quilombolas divulgadas em listagens de variadas fontes, que muitas vezes não foram checadas. A questão dos quilombos no Brasil envolve quantidade, mas também a qualidade da informação. É preciso que as representações dos Estados estejam atentas aos oportunismos em virtude da perspectiva de reconhecimento e titulação desses espaços. (ANJOS, 2009, p.148).

Para o pesquisador, o registro das informações com sistematicidade por parte do Estado contribuiria para montar um perfil demográfico, social, econômico e territorial das comunidades quilombolas. Essa medida representaria, segundo o seu entendimento, uma nova postura do Estado no sentido de assumir e reconhecer decisivamente os quilombos como territórios étnicos do presente, e não mais do passado, ao identificar claramente a extensão, as características e as potencialidades desses espaços. Sua posição traz, subjacente, a preocupação com a emergência de territórios étnicos que não remeteriam aos verdadeiros quilombos, trazendo para o Estado, ainda, o poder de classificar e nominar as comunidades. Um arranjo difícil, pois é compreensível sua preocupação com os registros sobre tais grupos na proposição de políticas públicas e também sobre os limites do estado e das comunidades quanto às informações que deveriam ou não ser tornadas públicas.

A incerteza quanto ao número de comunidades quilombolas é referida por diferentes órgãos governamentais como uma das maiores dificuldades para o planejamento de políticas às comunidades quilombolas. O Relatório Final denominado *Acesso das Comunidades Remanescentes de Quilombos ao Cadastro Único e ao Programa Bolsa Família*, elaborado

por uma equipe de pesquisa contratada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no ano de 2005, com o objetivo de mapear as condições de acesso dessas comunidades ao Cadastro Único, destaca como uma das suas maiores dificuldades de análise e conclusão dos dados a inexistência de um dado oficial que aponte o número de comunidades no país. De acordo com o Relatório da equipe de pesquisa, no ano de 2003, a FCP contabilizava a existência de 1.264 comunidades quilombolas, a SEPPIR, um universo de 2.000, enquanto um documento da ABA-CRER (Comissão de Relações Étnicas e Raciais) de abril de 2003 falava em 4.000 comunidades.

Para a equipe de pesquisa, a divergência de informações aponta dois problemas importantes: a dificuldade em se encontrar dados quantitativos consolidados sobre as comunidades e o desencontro existente entre os dados demográficos dos órgãos que atuam nessas comunidades, o que pode ser atribuído, segundo eles, à rigidez ou à flexibilidade do conceito de comunidade quilombola com que cada instituição trabalha.

Outro documento do Governo, intitulado *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate/MDS*, publicado no ano de 2008, apresenta uma série de artigos assinados por pesquisadores, vinculados a universidades públicas e privadas, que resultam de uma pesquisa realizada com comunidades quilombolas, com o objetivo de identificar o perfil nutricional das crianças e adolescentes. Em vários artigos analisados, há referências por parte das equipes sobre as dificuldades para a identificação das comunidades quilombolas no país. Como pode ser observado na fala de um dos pesquisadores:

Segundo dados da Seppir, estão identificados 3.524 comunidades quilombolas no país, em 24 estados da Federação. Dessas, já foram certificadas pela Fundação Cultural Palmares (FCP) 1.170 comunidades. Contudo, apenas 500 processos de titulação estão em curso no Instituto Nacional e Reforma Agrária (INCRA). As áreas regularizadas somam 889.755,324 hectares. O Governo Federal foi responsável por menos da metade (25) dessas titulações. (SANTOS, 2008, p.38).

De acordo com os pesquisadores, dados censitários nacionais, recortados por áreas quilombolas, ainda são desconhecidos. Em outro artigo dos Cadernos de Estudos intitulado *Aspectos Metodológicos da Chamada Nutricional Quilombola*, encontra-se outra referência ao tema. Para o grupo de pesquisa responsável pelo levantamento do universo a ser pesquisado, o principal fator para a ausência de um consenso sobre o número de comunidades no país, reside, em parte, aos diversos critérios atribuídos pelos diferentes órgãos governamentais ao reconhecimento dessas comunidades. A equipe utilizou dados da Fundação Cultural Palmares, da SEPPIR, da Coordenação Nacional de Articulação de

Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e dos levantamentos realizados por Rafael Sanzio, da Universidade de Brasília (UnB), cujos dados variavam de 724 a 3.524 comunidades quilombolas. Tendo em vista, a inexistência de um registro consistente e atualizado sobre a quantidade de comunidades no Brasil, a equipe optou, como referência, pelo mapeamento produzido, em 1999, pelo Centro de Cartografia Aplicada e Informação Geográfica (CIGA) da UnB, coordenada pelo professor Rafael dos Anjos. (SANTOS, 2008).

Segundo a coordenadora nacional do INCRA, para a titulação das terras quilombolas, Silva (2005, p. 11), os impasses quanto ao número de comunidades quilombolas resultam de várias questões. Entretanto, ela entende que houve avanços nas políticas públicas para os quilombolas, pois “antes não havia qualquer interesse ou preocupação por parte do Estado brasileiro com a sistematização dos dados ou das ações em curso e, muito menos, com a identificação dessas comunidades no país”. Entretanto, ainda não se dispõe de instrumentos institucionais para viabilizar uma contagem dessas comunidades. Como explica a autora: “É bom lembrar que nesse ano (2003) o governo brasileiro reconhecia apenas 724 comunidades quilombolas. Hoje são 3.524 reconhecidas e 1.170 certificadas” (p.11).

Apesar de uma definição legal que oriente as instâncias governamentais na identificação das comunidades quilombolas no Brasil, esse processo está voltado à regularização dos territórios. A expectativa, por parte dos agentes estatais e mesmo do pesquisador da UnB, refere-se à criação de mecanismos institucionais que identifiquem tais comunidades em termos quantitativos e qualitativos. Além disso, constituir um mecanismo como um censo implicaria definir os critérios para identificar quais as comunidades seriam computadas. Seriam apenas as que se autorreconhecessem como quilombolas? E as demais comunidades negras que ainda não se enquadram nos critérios formais, ou que se negam a compor os processos de identificação dos seus territórios? Elas seriam igualmente computadas? São questões que ainda não estão resolvidas.

4.2 INTERVENÇÃO ESTATAL: AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

De acordo com o projeto apresentado pela SEPPIR, o Programa Brasil Quilombola, criado em 2004, tem como finalidade a coordenação das ações governamentais, por meio da articulação transversal, setorial e interinstitucional para as comunidades de quilombos, com ênfase na participação da sociedade civil, e envolve ações de 23 ministérios, governos estaduais e municipais, e organizações da sociedade civil.

As fontes de pesquisa utilizadas para analisar as ações em curso pelo Governo Federal foram: Relatório de Gestão do Programa Brasil Quilombola – período 2008 da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR; Relatório sobre Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise – períodos de 2005, 2006, 2007 e 2008, do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA); Relatório de Acesso das Comunidades Remanescentes de Quilombos ao Cadastro Único e ao Programa Bolsa Família – versão preliminar, 2005; Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate e Chamada Nutricional Quilombola: estudos sobre condições de vida nas comunidades e situação nutricional das crianças, 2008 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS).

As bases legais que embasaram a formulação das ações do Programa Brasil Quilombola, de acordo com seus coordenadores, foram o artigo 68 do Ato das Disposições Transitórias, que garante o direito à propriedade de suas terras, nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988, que garantem o direito à preservação de sua própria cultura, na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que, dentre seus pontos, traz o direito à autodefinição, no Decreto nº 4887, de 20 de novembro de 2003, que divide a responsabilização fundiária de terras de quilombos e define as responsabilidades do INCRA/MDA, da SEPPIR e da FCP/Minc, e na Instrução Normativa nº 49 do INCRA. A Portaria nº 127, do Ministério da Fazenda, de 2008, regula as políticas públicas específicas de infraestrutura, presentes no PBQ, definindo que elas podem ser desenvolvidas em comunidades tituladas pelo INCRA ou certificadas pela Fundação Cultural Palmares. Ambos os procedimentos estão regulamentados pelo Decreto nº 4887/2003.³⁸

O projeto está sob a coordenação da SEPPIR, por meio da Subsecretaria de Políticas para Comunidades tradicionais e envolve 23 órgãos da administração pública federal, empresas e organizações sociais. Tem por objetivos: i) fundamentar os princípios da política que orienta a ação governamental para as comunidades quilombolas; ii) dar maior objetividade na busca de superação dos entraves jurídicos, orçamentários e operacionais que impediam a plena realização dos seus objetivos; iii) descentralizar as respostas do governo para as comunidades remanescentes de quilombos. Fundamenta-se a partir de quatro eixos: 1) regularização fundiária – resolução dos problemas relativos à emissão do título de posse das terras e é base para a implantação de alternativas de desenvolvimento, além de garantir a

³⁸ PORTARIA INTERMINISTERIAL MPOG/MF/CGU Nº 127, DE 29 DE MAIO DE 2008 - DOU de 30.5.2008 - Estabelece normas para execução do disposto no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

reprodução física social cultural de cada comunidade; 2) infraestrutura e serviços; 3) desenvolvimento econômico e social; 4) controle e participação social.

Em 2007, foi lançado o projeto Agenda Social Quilombola, conforme justifica a subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais da SEPPIR, Silva (2005, p.12):

Tudo isso fez com que o governo sistematizasse e reforçasse o PBQ e a política para os quilombos, criando a Agenda Social Quilombola, ação de governo planejada que destina recursos para as comunidades, por meio dos Territórios da Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e que prevê a efetivação das políticas de forma a atender em um tempo mais curto as demandas já apresentadas. Acredita-se que esse mecanismo seja capaz de reduzir as desigualdades e promover a interação entre os poderes, bem como consolidar políticas de inclusão das comunidades quilombolas nas ações governamentais.

O projeto reúne um conjunto de ações nos ministérios e tem como objetivo articular as ações existentes no âmbito do Governo Federal, por meio do Programa Brasil Quilombola. Seus eixos de atuação são: I. acesso a terra; II. infraestrutura e qualidade de vida; III. Inclusão produtiva; IV. Desenvolvimento local; V. Direitos de cidadania.

Por intermédio da Agenda Social Quilombola, as comunidades com os mais baixos índices de desenvolvimento humano são priorizadas no atendimento e inseridas no projeto Territórios da Cidadania, que prevê ações e investimentos nas regiões com os mais baixos índices de desenvolvimento humano³⁹. Foram priorizadas 1.739 comunidades, localizadas em 330 municípios e 22 estados. É interessante observar que não há qualquer registro no Relatório de Gestão sobre o universo de comunidades que permita construir um *ranking* medidor do índice de desenvolvimento humano e que mostre como se desenvolveu tal estudo nas comunidades.

As ações do Programa Brasil Quilombola e da Agenda Social Quilombola, durante o período de 2008, foram avaliadas por um instrumento denominado Relatório de Gestão, cuja responsabilidade pela sistematização e elaboração é da SEPPIR.

O Relatório de Gestão 2008 está organizado sob os seguintes eixos: Regularização Fundiária, Desenvolvimento Local e Geração de Renda em Quilombos, Programa Luz para Todos, Água e Saneamento Básico, Saúde, Infraestrutura de Acesso, Fortalecimento Institucional, Desenvolvimento Social, Segurança Alimentar, Educação, Habitação, Direitos

³⁹ Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da "felicidade" das pessoas, nem indica "o melhor lugar no mundo para se viver". É uma combinação entre dados econômicos e sociais. No seu cálculo, são utilizados os seguintes itens: educação (anos médios de estudo), longevidade (expectativa de vida da população), renda nacional bruta. Disponível em: <[HTTP://www.pnud.org.br/idh/](http://www.pnud.org.br/idh/)>. Acesso em: 10 out. 2011.

Humanos, Criança, Adolescente e Juventude, Estudos e Pesquisas, Gestão da Agenda Social Quilombola e do Programa Brasil Quilombola e Balanço Geral das Ações do PBQ. Em cada um desses eixos, desdobram-se ações diversas. A seguir, são apresentadas as principais ações avaliadas pelo Relatório de Gestão 2008, que serviram de base para as análises documentais do presente estudo.

4.2.1 Política de Regularização Fundiária

A regularização fundiária dos territórios onde se localizam as comunidades quilombolas é executada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)/Ministério do Desenvolvimento Agrário, em parceria com os Institutos de Terras Estaduais, em diálogo com a Fundação Cultural Palmares e Ministério Público. De acordo com o Programa Brasil Quilombola, a regularização fundiária tem por objetivo a resolução dos problemas relativos à emissão do título de posse das terras e é a base para a implantação de alternativas de desenvolvimento, além de garantir a reprodução física, social e cultural de cada comunidade.

Depois da aprovação da Instrução Normativa nº 49, do INCRA, os processos de regularização fundiária passaram a ser abertos, após as comunidades terem recebido a certificação emitida pela Fundação Cultural Palmares. Em 2008, 127 comunidades foram certificadas. Ao todo, são 1.087 certidões emitidas e publicadas no Diário Oficial da União que beneficiam 1.305 comunidades.

O processo administrativo de regularização fundiária pressupõe várias etapas. No princípio, relaciona-se à abertura de processo no âmbito do INCRA, devidamente autuado, protocolado e numerado. Em 2008, foram computados 800 processos abertos de regularização fundiária de territórios quilombolas em todas as Superintendências Regionais, à exceção de Roraima, Marabá e Acre, e publicados 17 Relatórios Técnicos de Identificação (RTDI), etapa subsequente à da abertura de processos. O relatório é produzido por uma equipe multidisciplinar do INCRA, criada por Ordem de Serviço, e tem por finalidade identificar e delimitar as terras reivindicadas pelos remanescentes de quilombos.

O RTDI aborda informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, socioeconômicas, históricas e antropológicas, obtidas em campo e em instituições públicas e privadas; é composto pelas seguintes peças: relatório antropológico, levantamento fundiário, planta e memorial descritivo do perímetro da área reivindicada pelas comunidades, bem como mapeamento e indicação dos imóveis e ocupações lindeiros de todo

o seu entorno, cadastramento das famílias quilombolas, levantamento e especificação detalhada de situações em que as áreas pleiteadas estejam sobrepostas a unidades de conservação constituídas, a áreas de segurança nacional, a áreas de faixa de fronteira, a terras indígenas ou que estejam situadas em terrenos de marinha, em outras terras públicas arrecadadas pelo INCRA ou Secretaria do Patrimônio da União e em terras dos estados e municípios; parecer conclusivo. Após a sua conclusão, o relatório deve ser aprovado pelo Comitê de Decisão Regional e publicado na forma de Edital, por duas vezes consecutivas, nos diários oficiais dos Estados e da União e afixado em mural da prefeitura. A última etapa do processo de regularização ocorre após os procedimentos de desintrusão do território. O título é coletivo, pró-indiviso e em nome das associações que legalmente representam as comunidades quilombolas.

Foram publicadas, ainda, 14 portarias de reconhecimento e emitidos 13 títulos, em parceria com os Institutos de Terras do Para (ITERPA) e do Piauí (ITERPI). Desde 2005, segundo o INCRA, existem 81 relatórios técnicos publicados, 40 portarias de reconhecimento do território publicadas e 105 títulos emitidos.

Os dados do INCRA de 2008 diferem dos dados apresentados pela Comissão Pró-Índio de São Paulo, uma entidade não governamental com trajetória de pesquisa e militância na área dos direitos quilombolas e indígenas. Segundo a entidade, nenhuma terra quilombola foi titulada pelo INCRA em 2008, e, em 2007, foram entregues apenas dois títulos. Ainda, segundo a mesma fonte, durante o governo Lula, até o final de 2008 apenas seis titulações foram efetivadas. No final de 2008, 380 dos 600 processos abertos pelo INCRA tinham recebido apenas um número de protocolo, ou seja, não percorreram nenhuma das etapas do processo de regularização, e apenas 10 portarias de reconhecimento de terras quilombolas foram assinadas pelo presidente do INCRA. Com relação aos Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação, 19 RTIDs foram publicados, sendo seis deles republicações de anos anteriores. Esses dados somente não foram piores, de acordo com as mesmas fontes, devido aos títulos emitidos pelos estados do Pará, Piauí e Maranhão a 23 comunidades quilombolas. Com mais essas titulações, o total de comunidades quilombolas com terras regularizadas subiu para 159, apenas 5% do total de 3.000 comunidades que se estima no país (Relatório Público, CPI-SP, 2008).

Com relação aos procedimentos administrativos, há 600 processos tramitando no INCRA, 143 ações envolvendo 62 terras. Para a ONG, o atraso nas titulações de terras para as comunidades quilombolas resulta de interesses econômicos e políticos que têm atuado junto

ao Governo Federal. As discussões envolvendo a alteração das normas do INCRA para a regulamentação do processo de titulação das terras quilombolas é resultado dessas pressões.

A disparidade entre os dados apresentados pelo INCRA e os apresentados pelo Relatório Público da Comissão Pró-Índio de São Paulo indicam a tensão permanente entre os órgãos estatais, no caso, o INCRA, responsável pela titulação e o movimento quilombola. As acusações com relação ao atraso nas titulações são graves e indicam os conflitos e interesses políticos e econômicos envolvidos nos processos de titulação dos territórios onde se localizam as comunidades.

Em 18 de novembro de 2009, a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Índios e Minorias) do Ministério Público Federal instaurou um Inquérito Civil Público com o objetivo de apurar a situação geral das políticas públicas destinadas à garantia do direito à terra das comunidades quilombolas no Brasil. O MPF justifica essa medida com base nos seguintes argumentos: há base jurídica suficiente para a garantia dos processos de titulação; há, segundo eles, estimativas oficiais que apontam a existência de mais de 3.000 comunidades de remanescentes de quilombos no país; passados mais de 21 anos de vigência da CF, apenas 105 títulos foram concedidos; o INCRA possui apenas 85 servidores para atuar nos processos de regularização fundiária em todo o território nacional; o percentual de execução orçamentária referente ao pagamento de indenização aos ocupantes de terras de remanescentes de quilombos demarcadas e tituladas foi de 0%; a Lei Orçamentária de 2009, que prevê o pagamento de indenização aos ocupantes das terras demarcadas e tituladas, com dotação inicial de R\$ 28.329.295,00, empenhou e pagou apenas R\$ 1.847.233,00, o que corresponde a 6,5%; a existência de indícios de que pressões políticas de determinados órgãos do Estado e de setores econômicos estariam dificultando os procedimentos de regularização de terras de remanescentes de quilombos. Com base nesses argumentos, o MPF define o quadro geral relativo às políticas públicas voltadas ao atendimento da população quilombola, em especial da sua garantia do direito a terra, como alarmante, o que denota grave e sistemática violação a direitos fundamentais positivados na Constituição Federal e em tratados internacionais dos quais o Brasil faz parte.

O INCRA justifica que parte dos atrasos das titulações deve-se às ações judiciais que questionam os RTDIs e portarias de reconhecimento; contudo, diante dos dados apresentados pelos setores da sociedade civil e do MPF, não há como negar que a política de regularização fundiária do Governo Federal é extremamente morosa e não atua em defesa dos direitos dos quilombolas.

4.2.2 Programa Brasil Quilombola

O Relatório de Gestão de 2008 apresenta as ações desenvolvidas nas áreas de infraestrutura, saúde, educação, habitação, assistência social e segurança alimentar, inclusão produtiva e cidadania, além das ações específicas de regularização fundiária. Com base nos dados apresentados no relatório, as ações foram sistematizadas tendo como critério de classificação o eixo no qual se insere a política, os órgãos envolvidos na execução, o objetivo da ação e sua descrição e, por último, os beneficiários (pessoa, comunidade, família, município).

As políticas apresentadas no Relatório de Gestão (conforme pode ser observado no apêndice G – Quadro das políticas públicas desenvolvidas no Programa Brasil Quilombola – 2008), foram agrupadas segundo o critério do tipo de ação e objetivos a que se propunham. Das 31 ações apresentadas, 10 tem um forte viés econômico, pois se relacionam ao desenvolvimento de políticas para a inclusão produtiva, desenvolvimento local, geração de renda, comercialização e inclusão socioeconômica das comunidades. As políticas foram executadas em 23 estados, 44 municípios, 87 comunidades e tiveram 74.238 pessoas beneficiadas.

A política de saúde atingiu 266.117 pessoas, por intermédio das equipes do Programa Saúde da Família e Saúde Bucal. A política de Assistência Social atingiu 18.973 famílias inseridas no Programa Bolsa Família, 22.855 inseridas no Cadastro Único do Governo Federal e 25.312 famílias que tiveram à concessão do benefício de cesta básica; totalizando 67.140 famílias atingidas por essa política. A Educação atendeu 7.000 pessoas em 29 municípios em um projeto de alfabetização e não informou os dados do projeto de incremento à merenda escolar.

A política de habitação atingiu 12 comunidades com projetos de construção e melhorias habitacionais, e, posteriormente, foram apresentados dados relativos à infraestrutura, como construção de pontes, colocação de energia elétrica e saneamento básico, que atingiram 145 comunidades e 19.981 famílias.

Os projetos voltados à promoção da cidadania atingiram 184 municípios e operaram com questões diversas, tais como a realização de diagnósticos e estudos sobre as crianças e jovens quilombolas e o desenvolvimento de ações de orientação sobre direitos. As demais ações do PBQ voltaram-se à gestão, com ênfase na capacitação dos técnicos envolvidos na execução do programa.

Um dos maiores problemas na análise do Relatório de Gestão foi o da ausência de uma padronização na apresentação dos dados pelos diferentes órgãos federais, responsáveis pela execução dos projetos. Constataram diferentes medidas para mensurar as ações, ora sendo utilizadas as medidas comunidade, ora pessoa, ora família, ora município ou estado. Além disso, os dados conclusivos desses ministérios nem sempre apresentavam os nomes das comunidades beneficiadas ou dos municípios e estados contemplados. Portanto, não é possível saber se os dados com relação às comunidades e os municípios beneficiados não são repetidos, isto é, se um mesmo município ou comunidade não foi beneficiado em mais de um projeto. Outros projetos ainda se encontram em fase de levantamento ou diagnóstico dos dados, e as metas apresentadas ainda não foram alcançadas. Não há, também, uma meta quanto ao número de comunidades que deverão ser atingidas pelo programa.

4.3 INVESTIMENTOS PÚBLICOS: ANÁLISE DO ORÇAMENTO DO PBQ

O PBQ foi incorporado ao Plano Plurianual (2004-2007) e (2008-2011); contudo, após sua criação, não houve dotação orçamentária. Para além do previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA), o PBQ possui execução de ações de outros órgãos, que, somadas, ampliam o panorama de execução do Programa. No exercício de 2007, ao se somarem os investimentos nas ações de saneamento básico do PAC/FUNASA Quilombola, do Programa Luz para Todos, do Programa Saúde da Família, dos projetos de desenvolvimento local e inclusão de renda, dentre outros, chega-se a um montante de R\$ 198.720.206,56. Em 2008, esse investimento amplo (LOA acrescida das demais ações do PBQ) foi de R\$ 256.592.588,68, em valores empenhados, e de R\$ 211.400.246,98, em valores pagos. O quadro abaixo apresenta os valores previstos, empenhados e pagos de acordo com os ministérios e órgãos governamentais.

Quadro 1 - Balanço geral das ações do Programa Brasil Quilombola no período de 2008.

ÓRGÃOS	PREVISTO	EMPENHADO	PAGO
INCRA	7.220.000,00	4.098.448,57	2.871.306,28
Ministério da Integração	-	7.100.000,00	6.350.000,00
MDA	3.500.000,00	5.641.846,06	-
Eletróbrás	-	-	1.579.900,70
Petrobrás	1.500.000,00	1.500.000,00	1.500.000,00
FUNASA	34.000.000,00	38.284.811,67	-
SEPPIR	5.242.054,26	2.847.248,32 (5)	2.394.805,94
MDS	-	18.600.000,00	18.600.000,00
MEC	-	2.345.497,54	2.345.497,54
MME	20.000.000,00	24.400.000,00	24.400.000,00
Ministério da Saúde	-	134.347.560,00(6)	133.931.560,00
Caixa Econômica Federal	-	17.427.176,52	B 17.427.176,52
Investimento total (R\$)		256.592.588,68	211.400.246,98

Fonte: Relatório de Gestão, SEPPIR, 2008.

O Balanço Geral das Ações apresentado pelo PBQ, em 2008, apresenta um orçamento total de R\$ 256.592.588,68. Desse total, foi executado parte dele, 211.400.246,98, o que representa apenas 12% de ações não executadas no período. Convém salientar que parte dos órgãos não possuía execução prevista para 2008. Nesses casos, o orçamento disponibilizado no quadro foi apenas o executado. Esse dado demonstra que as ações conseguiram ser executadas ao longo de 2008.

Os dados apresentados e analisados pelo IPEA, nos períodos de 2005 a 2008, revelam que a execução orçamentária do período foi inferior a do volume de recursos investidos, conforme pode ser observado no quadro evolutivo do Programa Brasil Quilombola por Ministério.

Quadro 2 - Execução orçamentária do Programa Brasil Quilombola por Ministério – 2005/2008.

2005				
MINISTÉRIO	DOTAÇÃO INICIAL	AUTORIZADO LEIS + CRÉDITOS	LIQUIDADO	Nível de execução
MS	305.467,00	305.467,00	112.518,00	36,8
MEC	2.370.180,00	2.370.180,00	2.124.813,00	89,6
MDA	21.738.519,00	20.238.273,00	159.304,00	15,6
SEPPIR	7.323.073,00	6.902.526,00	4.867.685,00	70,5
Total	31.737.238,00	29.816.446,00	10.264.321,00	34,4
2006				
MINISTÉRIO	DOTAÇÃO INICIAL	AUTORIZADO LEIS + CRÉDITOS	LIQUIDADO	Nível de execução
MS	-	-	-	-
MEC	5.172.000,00	5.172.000,00	2.942.410,00	56,9
MDA	33.464.295,00	33.754.295,00	9.602.091,00	28,4
SEPPIR	13.397.968,00	13.397.968,00	6.432.045,00	48,0
Total	52.034.263,00	52.324.263,00	18.976.546,00	36,2
2007				
MINISTÉRIO	DOTAÇÃO INICIAL	AUTORIZADO LEIS + CRÉDITOS	LIQUIDADO	Nível de execução
MS	200.000,00	200.000,00	70.899,00	35,4-
MEC	5.172.000,00	197.200,00	-	0,0
MDA	31.800.234,00	31.001; 274,00	7.345.517,00	23,7
SEPPIR	13.999.000,00	13.999.000,00	7.123.460,00	50,9
Total	51.171.234,00	45.397.474,00	14.539.876,00	32,03
2008				
MINISTÉRIO	DOTAÇÃO INICIAL	AUTORIZADO LEIS + CRÉDITOS	LIQUIDADO	Nível de execução
MS	-	134.347.560,00	133.931.560,00	99,69
MEC	-	2.345.497,54	2.345.497,54	100,00
MDA	3.500.000,00	5.641.846,061	0,00	0,00
SEPPIR	5.242.054,26	2.847.248,32	2.394.805,94	84,00
Total	8.742.054,20	145.182.151,92	136.560.863,48	94,06

Fonte: Ipea,

Apesar de os valores, ao longo dos anos, denotarem o crescimento orçamentário do Programa, análises do IPEA, conforme pode ser observado no ano de 2007, indicam uma queda expressiva no valor autorizado para o Programa; a diferença de recursos no período é de mais de R\$ 8,7 milhões em valores reais. Há, ainda, um reduzido percentual da execução financeira, tanto em 2006 (36,27%) como em 2007 (32,03%). O IPEA demonstra que, na área da saúde, até 2006, os recursos alocados para as ações em áreas quilombolas não tinham dotação orçamentária própria, estando inserida na ação de caráter mais geral, chamada Saúde

da População Negra. Esse mesmo fato é observado em 2008, segundo o Balanço Geral do PBQ. Em 2007, é instituída uma alocação orçamentária específica que, entretanto, além do restrito valor, tampouco efetivou um nível de execução expressivo. Esses recursos são destinados basicamente a repasses via convênios com prefeituras, visando ao atendimento daquelas comunidades em matéria de saúde. No ano de 2008, entretanto, o MS, além de contar com o maior orçamento dentre os demais no programa, sem contar o orçamento da FUNASA, executou a quase totalidade do recurso previsto.

Com relação à educação, de acordo com as análises do IPEA, em 2007, o orçamento previsto para o MEC praticamente não foi executado. A queda na execução orçamentária do MEC, nesse ano, foi a mais significativa entre os ministérios. Seu orçamento, em 2006, foi de mais de R\$ 5,3 milhões, tendo sido executados 56,9% deste valor. No ano de 2007, o orçamento autorizado do programa foi reduzido para apenas R\$ 197,2 mil, mas, até o início de 2008, o ministério não havia sequer apresentado a execução do valor. Em 2008, o MEC não teve nem mesmo orçamento previsto. No entanto, os recursos empenhados foram executados na íntegra, além do valor de R\$ 2,3 milhões representarem um aumento significativo em comparação com o período anterior.

Por último, destaca-se a continuidade da baixa execução orçamentária do MDA, incumbido das titulações de terras quilombolas por meio do INCRA. Nota-se a permanência da tendência do número de titulações não acompanhar o reconhecimento oficial da condição de comunidade quilombola, realizada pela FCP. Em 2007, foram emitidas 140 certidões de reconhecimento; em contrapartida, foram tituladas apenas quatro comunidades. Como resultado desse fenômeno, observa-se um acúmulo de processos no INCRA aguardando a titulação. Em 2007, o órgão contava com 496 processos de titulação abertos. Em 2008, dá continuidade ao problema, na medida em que 70,05% do orçamento empenhado no período não foi executado. Sem contar, a redução entre o previsto e o efetivamente empenhado, na ordem de 56,76%. Com relação ao número de processos, confirmaram-se às previsões do IPEA, uma vez que o número de processos abertos em 2008 passou para 800, o que representa um acréscimo de 62% nos processos acumulados pela instituição.

4.4 DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ENTRE AS COMUNIDADES QUILMOMBAS NO BRASIL

Outro aspecto, com relação aos investimentos do programa, são as diferenças no volume de recursos investidos entre os estados, municípios e comunidades remanescentes de quilombos.

Segundo a SEPPPIR, os investimentos do programa Brasil Quilombola são baseados segundo alguns critérios: estados com a maior quantidade de comunidades certificadas, como Maranhão, Bahia, Pernambuco, Pará e Minas Gerais; atendimento dos municípios inseridos nos Territórios da Cidadania, que prioriza as regiões com os mais baixos índices de desenvolvimento humano, as Comunidades Certificadas e Tituladas ou com Processos Abertos no INCRA e os territórios com integração das ações do PBQ. Contudo, dentre os documentos públicos disponibilizados no site da SEPPPIR, da FCP e do INCRA não encontrei referência quanto aos estados beneficiados segundo tais critérios de classificação.

Outro documento do Governo Federal, denominado *Relatório de Acesso das Comunidades Remanescentes de Quilombos do MDS (2005)*, justifica que uma das razões para a priorização de maciços investimentos por parte do Governo Federal no Estado do Maranhão é a da existência de uma grande concentração de comunidades no município de Alcântara, região escolhida pelo Governo Federal para a localização da Base de Lançamento de Mísseis. Nesse território, foi criado pelo Governo Federal um grupo executivo interministerial, cuja função é a de implantar ações coordenadas com vista ao desenvolvimento sustentável de Alcântara.

Ainda que as razões do Governo Federal sejam justificáveis, tais como o critério do projeto Territórios da Cidadania, que priorizou as comunidades mais vulneráveis em termos de indicadores socioeconômicos, a construção de uma política pública em bases tão incertas gera insegurança e dúvida por parte das comunidades, no sentido de propor definições institucionais mais transparentes para a destinação dos recursos públicos. A distribuição entre os recursos investidos e os estados beneficiados, de acordo com as regiões do país e as comunidades certificadas pela Fundação Cultural Palmares, demonstra que foram investidos recursos da ordem de R\$ 5.028.838,80 na região Centro-Oeste, atingindo 100 comunidades; R\$ 6.835.126,90, na região Sudeste, com 200 comunidades; R\$ 8.341.357,40, na região Sul, com 91 comunidades; R\$ 28.269.242,00 na região Nordeste, com 468 comunidades; R\$ 30.273.359,00, na região Norte, com 273 comunidades.

Os dados mostram que não há uma correlação entre o número de comunidades certificadas e o volume de recursos investidos, conforme apontado pelo Governo Federal como critério de destinação de recursos. O exemplo mais evidente reside na região Nordeste, com 468 comunidades, cujos recursos foram menores do que aqueles investidos na região Norte, que têm um número inferior de comunidades em seu território. Critérios políticos podem justificar tais investimentos, tal como a região de Alcântara no Maranhão, pois se trata de área de segurança nacional escolhida pelo Governo Federal para instalar suas bases militares. A seguir, farei uma análise do Programa Brasil Quilombola privilegiando os elementos expostos até o momento.

4.5 O PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA: UMA PROPOSTA DE POLÍTICA PÚBLICA

Souza (2006), ao discutir o conceito de políticas públicas, destaca que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Seus estudos sobre o tema remetem para o caráter multidisciplinar do campo, cujo foco está localizado nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Essa característica explicaria o interesse das diferentes disciplinas do conhecimento sobre o tema, particularmente da sociologia, ciência política e economia.

Apesar da dificuldade em conceituá-la, considerando-se suas várias interpretações pode-se resumir política pública como:

O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006).

Essa discussão remete à questão do papel dos governos na implementação das políticas públicas, bem como dos diferentes setores da sociedade, movimentos sociais e partidos políticos na sua efetivação. No entanto, os governos têm uma autonomia relativa, um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (EVANS, RUESCHMEYER e SKOCPOL, 1985 apud SOUZA, 2006).

J. M. Barbalet (1989), em sua análise sobre a cidadania e política social em T. H. Marshall (1893-1981), chama a atenção para duas questões significativas. Na primeira, refere que, ainda que seja desejável pelos segmentos democráticos o estabelecimento pleno de uma

relação entre política social e cidadania, pode haver contradição entre a formulação/execução dos serviços sociais e a consecução de direitos. Desse modo, não há correlação direta entre política social e direito social, na medida em que ocorreria um processo de seletividade no âmbito institucional. O autor chama a atenção, ainda, para o conceito de direito social de cidadania e sua viabilidade em se constituir como um elemento de crítica e proposição da política social com vistas a garantir sua ampliação.

Nessa perspectiva, a autonomia dos governos no desenvolvimento das políticas públicas criaria as condições para elas se desenvolverem ou não, o que dependeria de diferentes fatores, como o contexto sócio-histórico de cada país. Além disso, em um estado democrático espera-se que as políticas públicas promovam as condições para que os cidadãos tenham garantidos seus direitos de forma igualitária; no entanto, essa margem de atuação dos governos põe em relevo o papel dos agentes estatais na implementação das políticas. Os fatores que determinam a consecução das políticas públicas pelos governos não se esgotam, portanto, no processo de reivindicação, mas também na sua materialização em propostas viáveis que efetivamente atinjam seus objetivos iniciais.

Desse modo, cabe analisar a política destinada às comunidades quilombolas durante as duas gestões do governo Lula (2003/2006 – 2007/2010) denominado Programa Brasil Quilombola. O Governo Federal definiu quatro eixos prioritários para a política quilombola: regularização fundiária, infraestrutura e serviços, desenvolvimento econômico e social e controle e participação social. A coordenação do programa ficou a cargo da SEPPPIR, contudo, o orçamento e a execução das ações estão pulverizados entre as diferentes instâncias do governo e da sociedade civil.

Em 2007, três anos após lançado o PBQ, o Governo Federal apresentou uma nova proposta para o desenvolvimento de ações com comunidades, denominada *Agenda Social Quilombola*. A proposta contemplava as comunidades de quilombos beneficiadas por outro projeto, coordenado pela Casa Civil e pelo MDA, que foi denominado *Territórios da Cidadania*. Este último financiava recursos para as comunidades com menor índice de desenvolvimento humano. O governo estabeleceu como meta um universo de 120 Territórios da Cidadania distribuídos no país que contempla 1.340 comunidades de quilombos. A Agenda Social Quilombola foi uma estratégia para a efetivação do PBQ, como relata Neuza⁴⁰, uma das coordenadoras do programa:

⁴⁰ Neuza, entrevistada da pesquisa, tem em torno de 50 anos, nasceu no RS e ocupa o cargo de coordenadora nacional do Programa Brasil Quilombola. Durante a entrevista, fez questão de salientar sua origem “quilombola”. Tem um discurso bastante articulado, aparenta ter influência e trânsito político nas várias esferas

Então, a agenda social, ela é uma estratégia de como fazer com que aquela ação, que é pra todos, chegue às comunidades, né, e quando chegue, dialogue com a realidade daquela comunidade. Então, esse é o exercício que a gente faz. Quando você pega, por exemplo, saúde da família e a equipe de saúde bucal, existem ações dentro dessa meta que prevê a capacitação de agentes de saúde para lidar com a população quilombola. A ação que seria para todos sofre um recorte dentro daquele ministério. Então, o ministério sabe que, ao desenvolver tal ação pra população num todo, no universo quilombola, ela tem uma meta especificada. É preciso contemplar “x” famílias quilombolas e essa contemplação precisa dialogar com a realidade das famílias quilombolas, entendeu? É a intersetorialidade, ou seja, é fazer com que essa política, ela se molde. (Neuza, abril de 2010).

O caráter intersetorial enfatizado pela entrevistada revela um dos eixos centrais do PBQ: o princípio da intersetorialidade. A intersetorialidade “envolve a agregação de diferentes políticas sociais em torno de objetivos comuns e deve ser princípio orientador da construção das redes municipais” (COUTO, RAICHELIS, SILVA, YASBEK; p. 39, 2010), ou seja, ele deve integrar às diferentes políticas públicas por meio da articulação entre as demandas e necessidades das comunidades a partir das especificidades de cada política.

Ocorre que a intersetorialidade das diferentes políticas envolvidas no PBQ, sob coordenação da SEPPIR, enfrenta uma série de dificuldades inerentes à própria administração pública, como orçamentos diferentes, estruturas administrativas e bases legais distintas, gestões voltadas para interesses diversos entre os vários órgãos que compõe a administração pública. A SEPPIR, uma secretaria vinculada ao Gabinete do Presidente da República, apesar do status de ministério, tem incidência reduzida sobre os orçamentos e a estrutura administrativa e técnica para viabilizar as políticas voltadas às comunidades. O princípio da intersetorialidade é importante no âmbito das políticas públicas, contudo, dado o caráter inovador de uma política fundamentada no recorte étnico como o PBQ, efetivá-lo na íntegra no modelo em curso torna-o bastante frágil. Pode-se deduzir, ainda, que a opção de criação de uma secretaria enxuta como a SEPPIR, com o aproveitamento das estruturas existentes sob o princípio da intersetorialidade, representa uma estratégia de otimização dos gastos públicos.

Almeida (2005), em sua discussão sobre políticas públicas para as comunidades de quilombos, comenta que os avanços constitucionais e seu impacto no campo jurídico não se traduziram na adoção, pelo Estado, de uma política étnica e nem tampouco em ações governamentais sistemáticas capazes de reconhecer de imediato os fatores situacionais que influenciam uma política de tal especificidade. Na sua visão, o Estado brasileiro tem se apresentado timidamente com ações pontuais e relativamente dispersas, cujo foco tem sido fatores étnicos, sob a égide de outras políticas governamentais.

do Governo Federal. Veste-se como executiva, com terno, roupas sóbrias; contudo, usa alguns sinais, como colares, lenços coloridos e batom vermelho para afirmar sua presença “negra”.

Nessa perspectiva, o Estado brasileiro optou por uma forma de gestão das políticas étnicas com base na estrutura e nas políticas existentes, pois, mesmo os novos órgãos criados⁴¹ não tiveram função operacional. É o caso da SEPPIR, que com descentralização das ações do PBQ, em determinados momentos, tem sua autonomia reduzida na gestão dos recursos e na proposição de ações.

Outra característica da política quilombola é a do caráter focalizado das ações. O programa Territórios da Cidadania, ao instituir as comunidades com os menores índices de desenvolvimento humano como as comunidades que serão beneficiadas pelo PBQ, sutilmente elege determinadas comunidades, e não sua totalidade como o foco das ações. Ainda que o IDH não se baseie exclusivamente na renda, ele atua como um índice excludente em relação às demais comunidades.

Ivo (2004) assinala que um dos riscos das políticas focalizadas é o abandono da universalidade inclusiva e a opção pela “gestão estratégica da pobreza”. Há um deslocamento da dimensão redistributiva da riqueza para o tratamento compensatório dos seus efeitos.

A dissociação entre políticas sociais aplicáveis a todos e políticas sociais focalizadas dificulta os objetivos cumulativos de combater a pobreza, construir cidadãos e eliminar a exclusão (TEIXEIRA, 2002), restringindo a cidadania a uma dimensão parcial do atendimento e do consumo assegurada pelo estatuto de uma cidadania cívica e segmentando a condição de inserção e a relação desigual dos cidadãos (aqueles atendidos e protegidos e os desassistidos) com o Estado.

Há uma segunda dimensão na focalização do programa, baseada nos aspectos culturais. Um dos coordenadores do PBQ, na Fundação Cultural Palmares, Joel,⁴² explicita essa visão:

⁴¹ Secretaria Promoção e Igualdade Racial – SEPPIR e Fundação Cultural Palmares.

⁴² Negro, em torno de 30 anos, estudante de graduação de administração de empresa. A ocupação do cargo público no Ministério ocorreu por indicação das entidades religiosas de matriz africana do estado da Bahia. Durante a entrevista, foi bastante reticente aos questionamentos referentes às críticas do movimento quilombola sobre a morosidade estatal nos processos de titulação. Buscou enfatizar as ações culturais em curso no governo, não assinalando qualquer tipo de crítica ao governo. Para ele, o movimento deve se qualificar para negociar com o governo, e entende, inclusive, que essa função de formação política é responsabilidade governamental.

Houve um grande avanço após o governo Lula que é justamente políticas específicas para essas comunidades. Esse público requer toda uma especificidade, porque as comunidades quilombolas, hoje, elas não têm essa facilidade que nós temos no meio urbano, que é a questão de comunicação, chegada de documentos, no fortalecimento institucional dessas comunidades pra que elas tenham conhecimento necessário pra buscar, cobrar do poder municipal, estadual e federal a garantia de direitos. Então, nosso departamento, ele tem essa, esse olhar mais... Um olhar diferenciado, né, dos demais setores, pra com essa população e tanto quilombolas quanto terreiros e matrizes africanas e com essa política que foi implantada nós atuamos no processo de certificação. (Joel, abril de 2010).

A diferença cultural, na visão do entrevistado, é associada à carência de recursos materiais (acesso à comunicação, a transporte) e simbólicos (fortalecimento institucional, conhecimento sobre direitos). A atuação do órgão deve se orientar pela proposição de políticas públicas que minimizem suas carências. A visão focalizada nas carências econômicas e culturais acaba permeando as concepções que sustentem o programa.

Os projetos, documentos e mesmo as entrevistas com os agentes estatais assinalaram a presença de diferentes sentidos para as políticas em curso para as comunidades de quilombos. Elas são nominadas como políticas *diferenciadas, focalizadas, específicas*. De acordo com o contexto, elas assumem o sentido de desenvolver, formar, sensibilizar, informar, controlar, gerir e se destina a grupos e indivíduos que se diferenciam culturalmente. A leitura da apresentação de um material de divulgação do Ministério do Desenvolvimento Social explicita as noções em disputa no campo:

Todos são iguais em direitos e deveres de cidadania. Todos nós temos os mesmos direitos de acesso a direitos elementares, a começar pelo direito à alimentação adequada, à saúde, à educação, à moradia e, sempre que necessário, direito à assistência. Mas as necessidades são diferentes. Há muitos casos muito específicos, que pedem do poder público ações diferenciadas, de modo a garantir a igualdade de direitos e oportunidades. É o caso dos Povos e Comunidades Tradicionais, como indígenas, quilombolas, ribeirinhos, dentre outros. (GUIA DE POLÍTICAS SOCIAIS. Quilombolas, MDS, 2009).

De acordo com o texto, os quilombolas são percebidos como cidadãos; portanto, portadores de direitos às políticas universais, como saúde, educação, alimentação etc. Sua especificidade cultural, no entanto, exige políticas diferenciadas, de modo a garantir igualdade de direitos e oportunidades. O texto explicita o reconhecimento das diferenças por parte do Estado e sua preocupação em formular políticas públicas que levem em consideração essas especificidades. Parece que o tensionamento não reside no reconhecimento da diferença, mas nas formas como elas são formuladas pelas políticas públicas.

A *gestão intersetorial* que fundamenta a estrutura organizacional do PBQ caracteriza-se pela execução em diferentes órgãos estatais dos âmbitos federal, estadual,

municipal e da sociedade civil. Observo uma centralização dos recursos e a proposição de ações nos órgãos da administração federal. Há muito ou nenhum espaço para a intervenção dos estados, dos municípios e das comunidades nas propostas do PBQ. Estes devem se adequar aos ditames burocráticos e técnicos dos projetos. A centralização do financiamento no Governo Federal está pulverizada em diferentes órgãos estatais, o que torna extremamente complexo para os indivíduos que não têm familiaridade com a administração pública compreender a diversidade de siglas, estruturas, hierarquias e documentos, exigidos por cada um dos órgãos envolvidos nas diferentes ações em curso.

Esse tipo de gestão impõe dificuldades para os atores que buscam os recursos públicos para as políticas a serem desenvolvidas nas comunidades de quilombos. Um dos entrevistados, integrante de uma ONG que assessora as comunidades, refere que a ausência de processos mais transparentes na liberação dos recursos e a exigência de uma vasta gama de documentos trazem inúmeras dificuldades para a viabilização dos projetos. O cumprimento dos editais quanto aos prazos, à apresentação dos projetos técnicos, à contrapartida financeira e quanto aos vários documentos exigidos das comunidades, das prefeituras e ONGs torna a participação, em muitos casos, inviável. Para Jonas, integrante de ONG, uma das razões para essa dificuldade reside na distância entre o Programa Brasil Quilombola e o âmbito local e a falta de estrutura das comunidades e mesmo das prefeituras, pois:

O problema do PBQ, que é muito bom, muito estruturado, é que ele está lá. Sabe? Longe, em Brasília. Ele foi pensado pelos técnicos e políticos de Brasília, e, quando chegam aqui, as coisas não funcionam daquele jeito. Daí tu sabe, né? Temos que correr atrás do prejuízo. (Jonas, Maio de 2010).

De acordo com sua narrativa, haveria a necessidade de instituir uma assessoria para as comunidades, ONGs e prefeituras de modo a permitir sua participação nas concorrências públicas, pois a distância entre o poder central e os municípios é enorme.

As exigências são percebidas pelos gestores estatais como uma medida de segurança para a aplicação dos recursos e para evitar que comunidades que não se adaptem ao perfil “quilombola” sejam beneficiadas. Para Neuza, contudo, *há muitas tentativas de cooptação das lideranças e suas comunidades por ONGs não confiáveis, que buscam se aproveitar do potencial dos territórios das comunidades* (Neuza, abril de 2010). Ainda que as preocupações possam ser pertinentes, a complexidade dos processos estatais na liberação dos recursos inviabiliza ou dificulta uma maior abrangência do programa.

O formato operacional do PBQ vai de encontro ao modelo de gestão política, administrativa e financeira aprovado pela Constituição Federal de 1988, que tem por base as responsabilidades entre os entes federativos. Nesse modelo, os municípios ocupam centralidade e são os responsáveis, em última instância, pela execução das ações no âmbito local.

A adoção de uma proposta diferente da que é habitualmente utilizada na organização dos municípios dificulta o ingresso dos projetos quilombolas na lógica em curso. Seja pelo desconhecimento das possibilidades de financiamento público para as comunidades, seja pela invisibilidade que essas comunidades tiveram ao longo da sua história no âmbito local, o que se identifica é uma fraca presença dos municípios na proposição de políticas públicas para as comunidades.

A centralização do programa, em nível federal, dificulta sua apropriação pelas comunidades de quilombos e suas lideranças, bem como pelas prefeituras dos municípios. O desconhecimento de propostas pelas comunidades e prefeituras, os entraves burocráticos, os descolamentos entre as ações do PBQ e a lógica federativas de execução pública das políticas se constituem como alguns dos fatores que tem dificultado a ampliação das políticas públicas para as comunidades. Sem a pretensão de demonizar a atuação do Governo Federal na execução do PBQ, cabe refletir sobre a lógica proposta por esse programa e a capacidade dos municípios de se adequarem a ela. Cabe, ainda, refletir sobre os interesses e conflitos em jogo no âmbito local que também podem contribuir para as dificuldades do programa.

Dentre as ações desenvolvidas e apresentadas pelo Relatório de Gestão – 2008, observo, por parte do Estado, uma ênfase na proposição e execução de políticas voltadas para o desenvolvimento de ações relativas ao desenvolvimento econômico que se desdobram desde o financiamento para iniciativas locais de produção e comercialização até a infraestrutura e formação das comunidades para atuarem na lógica gerencial do mercado (empreendedorismo, formação técnica, gestão da produção). A ação voltada ao desenvolvimento econômico busca introduzir novas formas de produção e comercialização entre as comunidades, na sua grande maioria, com características rurais. Essa visão é baseada no fato de que as formas de organização e de inserção no mercado por parte das comunidades não as habilita a concorrer no mercado e, por isso, os investimentos nesse foco.

As políticas de desenvolvimento social (distribuição de cestas básicas, transferência de renda, cadastro único) se combinam com a política de desenvolvimento econômico, na medida em que transferem uma renda mínima para as comunidades, seja por meio de recursos financeiros, seja por meio de alimentos não produzidos por elas. As ações em curso

reafirmam o caráter focalizado nas carências econômicas e sociais das comunidades. Elas nos levam, entretanto, a questionar em que medida essas políticas têm interferido nas dinâmicas locais de produção e comercialização das comunidades e de que modo o ingresso de outros recursos tem repercutido nas relações familiares e de vizinhança de tais grupos.

A análise das ações da política de regularização fundiária revela que o Governo Federal adota duas posturas em sua política de reconhecimento aos quilombolas: uma política fundiária morosa, com baixa execução orçamentária e resultados ínfimos, e uma política de desenvolvimento econômico e social voltada às comunidades tituladas e, depois, as certificadas. Os investimentos nos territórios são definidos pela organização política e pelo grau de interlocução das comunidades com as agências estatais. A centralidade das decisões no Governo Federal contribui, desse modo, para que a destinação de recursos e ações ocorra por intermédio da negociação política entre as lideranças e os agentes estatais da SEPPIR e da FCP, uma negociação que pode envolver outros agentes como partidos políticos, ONGs etc.

A execução reduzida ou parcial dos recursos previstos no orçamento em cada uma das políticas que compõem o PBQ sinaliza várias hipóteses para as dificuldades estatais em utilizar tais recursos: descentralização dos recursos entre vários órgãos da administração federal e centralização das decisões sobre sua destinação, falta de visibilidade dos critérios para a obtenção de financiamento de projetos e o desconhecimento com relação às exigências governamentais, as dificuldades operacionais para a execução das propostas e a distância entre o âmbito local e o federal e, por último, o desconhecimento com relação à organização, e ao modo de vida das comunidades e o tipo de demandas de que necessitam.

Com relação às demandas de quantificação das comunidades de quilombos por parte das agências estatais, apesar da importância de um censo para os processos de formulação e planejamento das políticas públicas, não há indícios de que tal medida será adotada. Contudo, o censo se relaciona à possibilidade de avaliar e definir o volume de recursos que poderiam beneficiar as comunidades em termos de políticas públicas.

Outra questão problemática é o fato de o Programa Brasil Quilombola beneficiar apenas as comunidades tituladas e certificadas, quando o número de comunidades identificadas é significativamente superior ao da soma das duas (1.095 comunidades certificadas e tituladas para uma projeção de 3.524 identificadas). Essas razões explicam, em parte, o fato de o Programa Brasil Quilombola ter uma execução orçamentária aquém dos recursos investidos.

No próximo capítulo buscarei relacionar as dificuldades identificadas no desenvolvimento do PBQ, tomando como referência as percepções, os discursos e as práticas das próprias comunidades remanescentes em sua relação com os agentes estatais.

5 CIDADANIA A BRASILEIRA: UM PROCESSO EM CONSTRUÇÃO

A cidadania nasce sob o manto da modernidade e da civilização e resulta do pensamento moderno ocidental, em um mundo que adota o capitalismo como modo de produção e que regulamenta suas relações pelos princípios da liberdade e igualdade como sínteses da nova ordem. Porém, se ambas se constituem em seus pressupostos, a ênfase recai sobre a liberdade, enquanto princípio de diferenciação social no processo de acumulação do capital.

No século XIX, a noção de cidadania se concretiza, não como princípio filosófico, mas como realidade política que se efetiva com a consolidação do capitalismo, do Estado-nação e do individualismo que marcam a modernidade. No século XX, especialmente após a II Guerra Mundial, nas sociedades industrializadas a cidadania passa a ter força como discurso político e social. É desse período que se observa o processo de consolidação de direitos sociais por meio da criação dos sistemas de proteção social ou Estados de Proteção Social na Europa, nos Estados Unidos e em alguns países da América Latina. Esse fenômeno pode ser atribuído a vários fatores, mas, sem dúvida, representa o avanço da própria organização política e sindical da classe trabalhadora, além, obviamente, das transformações do modelo de produção capitalista. (HOBSBAWM, 1995).

Duarte (1993, p.6) define cidadania como “*qualidade dos sujeitos livres e iguais de cujo comum interesse e associação decorrem teoricamente a realidade do estado e da nação*”. Para o autor, não há nenhum estado moderno que prescindia de alguma referência a este ideal, nem ao da representação política, enquanto princípios da modernidade. Nação e cidadania convergem, assim, como sinônimos de modernidade.

O ideal democrático da cidadania enquanto estatuto promotor de relações de poder mais equilibradas entre Estado e sociedade (ESTRADA, 2007, p.166) é uma utopia, pois tem se constituído historicamente de forma bastante diferenciada, seja por questões étnicas, geracionais, migratórias, classe ou sexo. Como refere Castles (2007, p.109): “Esta diferenciação foi sempre uma característica da cidadania. Mesmo na primeira forma de democracia, mais concretamente na polis grega, os escravos, os estrangeiros e as mulheres eram excluídos da cidadania”. O caráter ambíguo da cidadania, ao longo da história, demonstra as transformações que passou nesses mais de dois mil anos de história. E, mesmo na modernidade, as ideias de igualdade entre homens e mulheres são bastante recentes.

Fernandes (2000), ao discutir a influencia da globalização e dos processos migratórios nos Estados-nação da Europa contemporânea, afirma que a “ampliação dos

direitos políticos e civis nas sociedades europeias não foi acompanhada dos direitos sociais, pois a autonomia para a vivência de uma autêntica cidadania passa pela aquisição de bens indispensáveis ao gozo da liberdade em todos os domínios da vida social”. (FERNANDES, 2000, p.163). A proteção dos direitos sociais e econômicos por parte do Estado se constitui em uma das maiores fragilidades da noção de cidadania. Há uma dimensão formal da igualdade e outra que se expressa nas diferenças inerentes aos sistemas capitalistas, nos quais a desigualdade se expressa das mais diversas formas.

O distanciamento entre a dimensão formal da cidadania e suas expressões nos contextos desiguais tem se fortalecido cada vez mais no contexto das reformas neoliberais, cujo impacto desde as últimas décadas, tem-se refletido em outra reconfiguração entre a economia e a sociedade. Diferentes autores (SANTOS, 2010; FERNANDES, 2000, ESTRADA, 2007) têm discutido o impacto das políticas econômicas de viés neoliberal nos sistemas de proteção social e as repercussões do processo de globalização frente ao papel dos Estados-nação e a ideia de cidadania.

O modelo político da modernidade ocidental é um modelo de Estados-nação soberano, coexistindo num sistema internacional de Estados igualmente soberanos – o sistema interestatal. No atual estágio de fragilização dos Estados-nação a efetividade da política dos direitos humanos tem sido conquistada no âmbito nacional esse movimento pode ocasionar um enfraquecimento dos direitos humanos. (FERNANDES, 2000, p.4).

As crises econômicas no contexto europeu, na década de 1970, e o processo de reestruturação produtiva, iniciado nas décadas seguintes, puseram em xeque os sistemas de proteção social europeus. Estes, ainda que não homogêneos em sua conformação, ofereciam um mínimo de segurança social aos cidadãos. A intensificação dos processos migratórios, na década de 1990, cujas razões podem ser atribuídas tanto ao fim do bloco soviético quanto às crises políticas e econômicas de um continente africano descolonizado, têm acirrado o tensionamento entre os cidadãos dos estados nacionais, que têm seus direitos retirados ou reduzidos com a presença populações migrantes na disputa de recursos e bens. Nesses cenários, a “polarização social causada pela reestruturação econômica e pelas políticas de privatização e liberalização deixa muito pouco espaço de manobra para os direitos minoritários”. (CASTLES, 2007, p.112).

No contexto brasileiro, a adoção de uma política neoliberal na década de 1990 representou um risco aos direitos conquistados na Constituição. Setores econômicos importantes e membros do governo começaram a questionar a capacidade do Estado em

garantir os direitos constitucionais, como uma estratégia política para redução dos custos sociais. Foram implementados vários ajustes que visavam à redução do Estado, particularmente na área social e em setores estratégicos, como energia e telecomunicações, dentre outros. No âmbito das políticas sociais, a reforma do Estado, efetivada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1999/2002), abriu novas formas de relação com a sociedade civil e o setor privado.

A perda de direitos que ocorreu na década de 1990, após a votação da Constituição de 1988, instaurou um paradoxo, pois os direitos constitucionais, apesar de aprovados, ainda não haviam sido implantados, e a estrutura do sistema de proteção social do Brasil sempre foi extremamente frágil. A noção de cidadania e igualdade estava garantida na Constituição, mas ainda aguardava sua materialização na estrutura estatal.

Murilo de Carvalho (2004), em seus estudos sobre a cidadania, chegou à conclusão de que no Brasil não houve o mesmo percurso entre os direitos políticos, civis e sociais ocorridos na Inglaterra como proposto por Thomas Marshall (1967). Carvalho argumenta que, em face dos acontecimentos históricos e políticos do país, houve uma inversão na ordem de implantação dos direitos. Por aqui, foram implantados inicialmente os direitos sociais e civis e, posteriormente, os políticos. Outro aspecto que diferencia a discussão sobre cidadania e direitos sociais se refere ao papel do Estado na conformação desses direitos. Telles (1999, p.2) afirma que, no Brasil, “a concepção universalista de direitos sociais foi incorporada muito tardiamente, apenas em 1988, na nova Constituição, [...]”.

As reformas neoliberais representaram, portanto, um retrocesso em termos de garantia de direitos. As políticas econômicas, sociais e administrativas adotadas no governo de Fernando Henrique Cardoso refletiam a crença de que o Estado deveria se retirar da gestão do bem público, deixando ao mercado a regulação das relações nos planos econômico e político.

Essa pequena regressão conceitual da cidadania e as mudanças econômicas e políticas das sociedades contemporâneas recolocam alguns temas presentes no campo de pesquisa, quais sejam: a construção da ideia de igualdade política, civil, social e cultural sobre as quais se ancoram os debates em torno da cidadania mostra um crescente tensionamento quanto aos limites da noção em incluir os anseios de reconhecimento das identidades.

As reivindicações de políticas universais travadas ao longo das últimas décadas pelos movimentos sociais, cujo foco se baseava na equalização de direitos e privilégios, de modo a garantir a distribuição de recursos, foram amplamente aceitas e consolidadas como um dos pilares emancipatórios da própria sociedade moderna. Entretanto, o desenvolvimento da

noção de identidade tem mobilizado grupos e indivíduos a reivindicar, no âmbito das esferas públicas, a proposição de políticas da diferença com viés identitário.

Em resposta a esse processo, muitos Estados-nação têm adotado políticas de reconhecimento para grupos e indivíduos com reivindicações identitárias. A justificativa para a adoção dessas políticas com formatos e modelos diferenciados tem se baseado na crença de que as discriminações históricas criaram uma relação de desvantagem entre os grupos social e culturalmente excluídos e o grupo dominante de uma determinada sociedade. Os argumentos contrários a adoção de tais políticas tem baseado suas críticas no fato destas favorecerem determinados grupos em detrimento de outros.

O capítulo, ao discutir as políticas públicas para as comunidades quilombolas, busca responder a duas questões: que diferença está sendo reivindicada pelas comunidades remanescentes e quais os significados atribuídos às noções de cidadania e de igualdade pelos agentes do campo quilombola?

5.1 O PRIMEIRO PASSO PARA SER CIDADÃO: A CERTIFICAÇÃO

A busca por direitos e os entendimentos sobre a noção de cidadania parecem um processo em construção por parte de muitas comunidades. Um dos primeiros aspectos que chama a atenção nos discursos reivindicatórios da cidadania é o do reconhecimento das comunidades, antes mesmo que dos seus territórios, por parte do Estado. A legislação garante, inicialmente, a certificação da comunidade como remanescente de quilombo; após, dá-se o processo de reconhecimento dos territórios e a titulação. Ocorre que a primeira etapa de certificação habilita, ainda que com dificuldades, muitas comunidades a buscarem recursos públicos em órgãos do estado. Uma região que tenha várias comunidades certificadas com processos de titulação em curso pode almejar recursos públicos e tem mais força política para negociar investimentos e outras melhorias para as comunidades.

Uma das estratégias políticas da Federação de Associações Quilombolas do RS é, justamente, a de incidir sobre as comunidades não certificadas. Suas lideranças têm agido no sentido de orientar sobre o que é uma comunidade de quilombo, sobre os trâmites jurídicos que envolvem a formação da associação e os caminhos para encaminhar os processos de certificação.

A Federação é a representação dessas comunidades. É a gente. O que nós sempre tentamos fazer. Nós buscamos ajudar com os problemas das comunidades. A gente tenta organizar elas juridicamente. Qual o primeiro passo, qual o segundo passo, qual o terceiro passo. E não dá muita expectativa, sempre afirmando que é demorado, muito lento, mas, ao mesmo tempo, sempre botando em pauta e fortalecendo. É fortalecendo a importância da associação. Que o importante é todos serem unidos. Daí é assim. E daí a gente tem que conversar com eles e dizendo que é muito lento e depende da união e dentro de um processo. A maioria da comunidade leva o processo em diante. Não é por causa de duas três famílias que tu vai parar o processo. Se dá um conflito ou outro tem formas. A gente conversa com as lideranças. Tem forma de contornar. Faz isso e isso e isso e daí eles vão tri bem. (Suzana, março de 2010).

As lideranças políticas da Federação investem nas comunidades não certificadas, como uma forma de ampliar o número de comunidades do órgão representativo, a FACQ. Os passos narrados por Suzana se referem às etapas necessárias para criação de uma comunidade: o autorreconhecimento como remanescente de quilombo, a criação da associação, a organização da documentação e todas as demais etapas. As lideranças ressaltam a lentidão do processo e os conflitos entre as comunidades sobre participar ou não dessa lógica estatal. Para as lideranças da FACQ, essa é uma ação de organização e de cidadania.

Em suas visitas, elas referem as precárias condições de vida das comunidades, que envolvem falta de água potável, analfabetismo, precariedade de moradias e difícil acesso. A conversão para comunidade remanescente de quilombo representa uma possibilidade de acessar tais recursos, pois essas comunidades adquirem visibilidade política tanto no âmbito local quanto regional. A comunidade se fortalece no município, na região, e a FACQ, no estado. Essa lógica regional se expressa nos discursos das lideranças dos estados do Paraná, do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina sobre a presença de comunidades de quilombos na região sul. A história de imigração europeia e a invisibilidade negra nessa região fizeram com que o processo de reconhecimento das comunidades no estado fosse tardio em relação às regiões Norte e Nordeste. Na opinião das lideranças, esse fato representa um volume menor de investimentos por parte dos órgãos financiadores, por isso os investimentos na ampliação do número de comunidades reconhecidas. O fato foi explicitado na fala de várias lideranças presentes no fórum social mundial.

Eles não quiseram levar em conta a nossa história. O INCRA, que contrata esses antropólogos, não quer voltar atrás. Hoje, os quilombolas conseguem se mobilizar através dessa rede, também dentro do Estado; quando a gente se reúne, eles não querem fazer nada para nós, política pública, nada. Eles fizeram um primeiro levantamento de 86 quilombolas, hoje está em cinquenta e tantos, tão reduzindo, escondendo os negros do estado do Paraná. Peço mais força para brigar. Lá em cima, no sul, não temos tanta visibilidade quanto à região da Bahia. Apesar do Sul estar bem avançado. Tem que ter peso político. O peso do voto para ter força. (Diário de Campo, janeiro de 2010).

Seguindo a própria lógica estatal que investe apenas nas comunidades certificadas pela FCP, as lideranças têm se organizado para dar visibilidade às comunidades negras como remanescentes de quilombos. Essa estratégia foi percebida pelas entidades políticas regionais, que afirmam que as regiões Norte e Nordeste recebem mais recursos por parte do Governo Federal. Análises sobre os valores investidos nas regiões do Brasil demonstram que há um maior volume de recursos alocados nas regiões Norte e Nordeste, conforme tratado neste capítulo anteriormente.

Outra lógica que tem orientado as lideranças do movimento quilombola a investirem nas comunidades ainda não certificadas é sua representação em termos eleitorais. Uma quantidade maior de comunidades reconhecidas representa, na concepção das lideranças, um maior número de sujeitos que são computados como voto e força política. Há, portanto, uma percepção do voto como moeda de negociação política.

As expectativas da titulação e vinda de recursos e investimentos federais são alimentadas pelas agências estatais e pela própria FACQ. A titulação de uma das comunidades e a continuidade da situação precária indicam que as lutas devem continuar, pois não há garantias de mudanças imediatas. Como refere a liderança:

A Comunidade de Chácara das Rosas, depois de todas essas vitórias, depois da titulação, ainda continua a mesma no âmbito social, com muita pobreza. A gente acredita que o título vai fazer as coisas mudar, não. Não é nada daquilo que aparece na internet. Na questão da saúde, as pessoas continuam doentes. Na questão da segurança, nada. Tudo é muito mascarado. Mas mesmo assim nós resistimos. Estamos com algumas oficinas, com apoio da Universidade. O importante é criarmos apoio, as comunidades estarem juntas através das suas associações, das suas entidades, pois é daí que vem a nossa força, dos órgãos públicos acreditarem na gente como ser humano. (Diário de Campo, janeiro de 2010).

A narrativa da liderança presente no evento faz referência à necessidade de as comunidades estarem organizadas politicamente para demonstrar força política ao Estado. Os apelos para que as comunidades se organizem politicamente como uma estratégia de força política nas negociações fundamenta-se na crença de que seus habitantes, assim, serão reconhecidos como seres humanos. O reconhecimento como ser humano, nesse contexto, refere-se ao reconhecimento da sua diferença identitária como quilombola. A visibilidade política advinda da autoatribuição como quilombola é um elemento que habilita o *status* de cidadania e de humanidade.

Em relação às falas da liderança que explicam o processo de reconhecimento em passos para as comunidades não certificadas, poderia afirmar que o primeiro passo para ser

cidadão é existir como quilombola. Para isso, deve-se ingressar na lógica formal do estado: reconhecer-se como remanescente, criar a associação e postular o certificado na Fundação Cultural Palmares. Ou seja, no campo quilombola, a noção de cidadania se relaciona à noção de identidade. O reconhecimento do estatuto quilombola fez emergir nas comunidades suas noções de direito e de uma condição cidadã. A noção de igualdade se constrói pela diferença.

Os agentes do campo quilombola, as lideranças, os membros das comunidades e também das agências estatais utilizam-se dos discursos dos direitos conquistados na Constituição de 1988 para reivindicar ao Estado e à sociedade civil o acesso aos serviços e recursos públicos. A emissão do certificado fornecido pela Fundação Cultural Palmares ou do título emitido pelo INCRA atua como um marcador simbólico na sua relação com as agências estatais. A posse do documento autoriza-os a buscar os direitos sociais, como refere uma das lideranças:

*Depois da **oficialização da certidão**, a gente passou a ter mais força, mais credibilidade na questão quilombola. Depois da certidão, nós passamos a ter benefícios, a ser enxergado. A certidão é muito importante. Com a certidão dá para acionar habitação, projetos na questão rural, na questão da inclusão digital, na questão da geração de renda. Acionar um monte de projetos com a certidão.*

*Eu **tenho direito** a um computador porque eu sou associação, sou comunidade. Aqui é secretaria da cultura; tem que tá aberto ao público, ao povo. Eu incomodo. (Suzana, março, 2010).*

Os discursos que abordam a busca da igualdade são construídos em torno da delimitação de uma diferença identitária. *Eu sou comunidade* assume a conotação do *eu sou quilombola e tenho direitos*, inclusive, de ocupar o espaço público. Ao assumir o discurso da identidade quilombola, eles não apenas exigem direitos, mas, também, ampliam seus espaços de participação ao assumir um novo *status* social. Um *status* quilombola.

A possibilidade de acesso às políticas públicas garantida pela certificação e ou titulação dos seus territórios ocorre mediante um paradoxo. É pela diferença que se garante a igualdade. Essa percepção é reforçada pelas agências estatais, como explicita a coordenadora do PBQ:

Dentro desse foco, desse universo de 120 territórios, nós temos aí um quantitativo de 1340 comunidades quilombolas que são beneficiadas pelo programa, né. Essas 1340 comunidades são comunidades certificadas pela Fundação Cultural Palmares, ou seja, elas já têm, já possuem a sua carteira de identidade. Nós sabemos que o universo de comunidades quilombolas no Brasil é bem maior que isso, não passa de cinco mil, mas nós precisávamos focar nossa ação. Então, por isso, justifica a priorização nesses cinco estados, que é a maior quantidade de comunidades quilombolas certificadas. Territórios da cidadania, que é aquilo que eu coloquei pra você, são 120 territórios. Comunidades certificadas e tituladas, com os processos abertos no INCRA. Territórios com a integração das ações do programa. (Neuza, abril de 2010)

A metáfora da *carteira de identidade* utilizada pela agente estatal corresponde ao nascimento civil do cidadão, que, no caso das comunidades quilombolas, é expresso pelos certificados e títulos de propriedade sobre seus territórios.

O *status* quilombola dá visibilidade às suas demandas aos gestores públicos. Como mostra a continuação da entrevistada anterior: “*A gente trabalha com um universo totalmente invisível. Essa parcela da população, ela é invisível perante o poder público, ela é invisível perante a sociedade e ela é invisível perante a gestão pública*”. (Neuza, abril de 2010).

A visibilidade é dada pelo fornecimento da carteira de identidade (certificação e titulação) aos novos cidadãos (os quilombolas). Assumir o estatuto quilombola é nascer socialmente para o Estado. Essa tendência é reforçada pela exigência, por parte das agências estatais, da apresentação de certificado ou título de posse sobre os territórios para participação nos processos de financiamento público das políticas públicas, ou seja, a construção de escolas, pontes, unidades de saúde, casas etc. Esse procedimento fortalece a ideia de que a cidadania se constrói pelo pertencimento ao território quilombola e não ao Estado-nação. Como colocado por um dos entrevistados que atua em um dos órgãos responsáveis pelas políticas aos quilombolas: *Mas, a partir do momento que a comunidade é certificada, junto vem a garantia de outras políticas*. (Joel, abril de 2010).

O reconhecimento das comunidades de quilombos pelo Estado brasileiro está condicionado ao seu autorreconhecimento como quilombolas. Elas apenas existirão como entes políticos e jurídicos pelo autorreconhecimento. Sua inserção nas redes de serviços públicos se dá pelo mecanismo estatal do autorreconhecimento, o que nos leva às comunidades que não se reconhecem como remanescentes de quilombos ou ainda não dispõem do conhecimento necessário para demandar esse direito.

5.2 QUILOMBOLAS X AGÊNCIAS ESTATAIS: NEGOCIANDO A CIDADANIA

Dentre as comunidades quilombolas pesquisadas ao longo do presente estudo, a ideia de autorreconhecimento, ao menos do ponto de vista formal, estava superada. Finalizada a etapa da certificação pela Fundação Cultural Palmares, elas ingressam noutra campo de negociação, o dos processos jurídicos e administrativos que envolvem a titulação dos territórios e a busca de investimentos públicos para suas comunidades.

Após a certificação, portanto, as comunidades passam a exigir seus direitos ao Estado, pois ele detém o poder de titular e investir recursos públicos nas comunidades. Vera Telles (2004) vai chamar os processos de reivindicação de direitos de cidadania como linguagem dos direitos.

Para as comunidades quilombolas, as exigências de cumprimento das suas demandas por políticas públicas são tratadas como *direitos quilombolas*. Uma linguagem que passa a ser utilizada nos espaços públicos e nos processos de negociação com as agências estatais. Essa linguagem dos direitos associa o pertencimento étnico ao direito sobre recursos públicos. O discurso da *cidadania quilombola* busca instituir, por meio da *linguagem dos direitos quilombolas*, uma fronteira entre aqueles sujeitos que assumem um *status* diferenciado frente ao Estado-nação e passam a dispor de direitos associados a esse novo estatuto. As agências estatais têm reforçado esse discurso pela imposição de mecanismos legais e burocráticos às comunidades.

O reconhecimento dos direitos quilombolas por parte das agências estatais, entretanto, passa pela imposição de um aprendizado sobre a condição cidadã no Estado-nação. Esse processo ocorre por meio da realização de cursos, seminários, encontros, com o objetivo de capacitar as lideranças e demais integrantes das comunidades (mulheres, jovens, crianças) com ações voltadas para a *formação da cidadania*.

Dados do Relatório de Gestão 2008 do PBQ mostram que a Secretaria de Direitos Humanos realizou, em 184 municípios, diversos projetos denominados “Balcões de Direitos”, voltados às comunidades quilombolas. Revelam ainda que a SEPPIR, Ministério do Desenvolvimento Social, Secretaria Nacional de Justiça e Fundação Cultural Palmares organizaram, conjuntamente, a Conferência Nacional da Juventude Negra, incluindo as deliberações dos povos tradicionais, com a eleição de delegados quilombolas em três regiões do país. A SEPPIR realizou também oficinas de socialização do PBQ, com o

propósito de disseminar conhecimentos, de modo a fortalecer políticas públicas de promoção da igualdade racial em suas etapas de elaboração, planejamento, execução, monitoramento e avaliação, com o objetivo de sensibilizar gestores públicos municipais e estaduais no que concerne à implementação de políticas públicas voltadas às comunidades quilombolas e à capacitação de lideranças quilombolas, com foco no controle social e diagnóstico dos resultados das políticas públicas aplicadas às comunidades. (Relatório de Gestão, Seppir, 2008).

Os investimentos em processo de capacitação das lideranças se constituem, inclusive, como uma estratégia do PBQ. Como destaca uma das coordenadoras do programa:

Um momento de socialização, também de avaliação. Socialização do que tá sendo proposto pra aquela região, pra aquele estado. O que eles podem estar acessando e de que forma. Qual é o formato dos procedimentos pra eles acessarem as políticas públicas. Então tudo isso é feito nesses seminários. Após cada seminário se constrói uma agenda de compromisso, ou seja, o que leva pro prefeito encaminhar, o que leva pro governo do estado encaminhar. Qual é o papel da liderança? É uma forma da gente otimizar um pouco a execução da agenda. Então, o foco é todas as comunidades certificadas daquele estado, ou pelo menos uma liderança de cada comunidade participa dessa atividade, então leva informação pra dentro da comunidade, né? (Neuza, abril de 2010).

Essa estratégia é objeto de críticas por parte de um dos integrantes do MNU entrevistados. Suas críticas ao PBQ dirigem-se explicitamente às capacitações voltadas às lideranças quilombolas que teriam por objetivo cooptá-las frente ao poder de negociação que o governo dispõe na liberação dos recursos públicos.

É óbvio e o que acontece, essa é a grande moeda de troca pra cooptação, entendeu? Só que se você ver o índice de execução orçamentária do projeto Brasil quilombola é pífio, entendeu? É pífio. É só cursinho de capacitação, puramente, com medidas puramente eleitoreiras. Sabe se utilizar dessas intervenções para agir dentro do movimento quilombola é o estado intervindo, cooptando lideranças, manipulando. (Marcus, março de 2010)

Os discursos em torno dos processos de formação para a cidadania por parte das agências estatais visam a aproximar as lideranças e comunidades dos mecanismos públicos de acesso aos recursos e das estruturas burocráticas. Buscam, ainda, estabelecer uma aproximação entre os discursos das agências e das comunidades, de modo a impor suas visões de mundo por meio da aceitação das proposições estatais. É uma relação de poder assimétrica entre quem dispõe de recursos públicos e quem possui o poder de barganhar prestígio político. Entendem-se as críticas do MNU ao denominar essa estratégia de cooptação.

Dagnino (2002), ao discutir as formas de participação da sociedade civil, chama a atenção para o modo como os sujeitos se inserem nos espaços públicos. Para a autora, a participação da sociedade civil de modo mais igualitário exige uma qualificação técnica e

política, em face da necessidade de participar da formulação de políticas públicas que efetivamente expressem suas necessidades. Um dos desafios desse processo é o de garantir que os membros da sociedade civil não percam sua autonomia nem a capacidade de negociação dos seus interesses coletivos. O domínio de um saber técnico especializado, do qual os representantes da sociedade civil, em geral, não dispõem, como o entendimento do orçamento, de uma planilha de custos, de opções de tratamentos médicos, dentre outros, aliado à necessidade de se apropriar dos mecanismos burocráticos e administrativos do estado são exigências cada vez mais presentes no dia a dia de negociação das lideranças com o estado. É necessária a qualificação técnica e política das lideranças, o que envolve um aprendizado.

Desse modo, ainda que tenham sido realizadas formações junto às lideranças, como explicitado no Relatório de Gestão do PBQ, cabe avaliar em que medida essas formações contribuíram efetivamente na qualificação dos sujeitos, pois, embora as lideranças não se utilizem exclusivamente dos espaços de formação promovidos pelo Estado, eles podem se constituir como um efetivo instrumento de qualificação para os membros das comunidades. O processo, contudo, não deixa de ser uma aprendizagem política da cidadania. Afinal, a cidadania também trata de elevação de um status político a ser negociado com base nos interesses coletivos e individuais.

5.3 AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS NOS MUNICÍPIOS: *A VIDA COMO ELA É*

O modelo centralizado e, ao mesmo tempo, intersetorial das políticas públicas voltadas às comunidades de quilombos, proposto pelo PBQ, coloca em cena diferentes atores e interesses. A estrutura do programa obriga as lideranças a percorrerem os vários órgãos da administração pública em busca de informações. Os projetos cuja transferência da execução será realizada por alguma ONG, em geral, reduzem o envolvimento direto das lideranças, entretanto, eles ainda precisam dispor de tempo e recursos para responder às exigências estatais.

Uma estratégia observada durante a pesquisa foi a da presença de membros de ONGs, partidos políticos e sindicatos, professores e estudantes universitários, enfim, de grupos ou indivíduos que têm alguma identidade com os quilombolas que se dispõem, a partir dos seus diferentes capitais simbólicos, a mediar as relações entre as demandas estatais e das comunidades. Todo conhecimento é bem-vindo em um contexto no qual há uma complexidade de órgãos, projetos em curso e editais abertos que exigem múltiplos saberes

sobre aspectos legais, orçamentários, técnicos ou políticos. É um campo de conhecimento complexo que exige o domínio de linguagens simbólicas (jurídica, burocrática, especializadas) que demandará, dependendo das circunstâncias, acionar os diferentes saberes que circulam no campo. São as relações de reciprocidade, não desprovidas de interesses, entre os diferentes agentes do campo quilombola que permitem a liberação dos recursos, a escrita de um projeto técnico, a liberação de uma determinada licença ou documento etc.

A escolha dos mediadores tem a ver com as possibilidades que oferecem: o conhecimento técnico em determinada área, o domínio na escrita, o trânsito e a influência política. As lideranças quilombolas cumprem o papel de arregimentar para suas comunidades esses saberes, pois devem dispor de um conhecimento geral sobre os trâmites estatais.

Lembro-me da primeira visita que fiz à Comunidade do Limoeiro, quando uma das lideranças me perguntou o que eu estava fazendo lá. Ao responder que era pesquisadora, disse-me com toda a clareza: *Tudo bem, nós podemos lhe ajudar, mas o que a senhora vai fazer por nós?* (Diário de Campo, março de 2011). Sua pergunta não estava fora de contexto, pois as comunidades da região vinham se organizando, naquele período, em torno da construção de um Planejamento Estratégico, um documento com as demandas da região que seria enviado ao governo do estado, que assumira em janeiro do mesmo ano. Minha presença era bem-vinda desde que eu me dispusesse a contribuir nos registros escritos e nas atividades que o grupo estava organizando. Realmente, envolvi-me nessa tarefa e pude observar que, quando retornei à Comunidade, fui recebida com menos resistência, e, ao final da atividade da qual participei, dessa vez na Comunidade dos Teixeiras, fui cumprimentada pela mesma liderança; ele me agradeceu pela contribuição.

O caso do IACOREQ no Rio Grande do Sul é bastante revelador dessa lógica. Eles atuam no estado desde a década de 1990 e contam com a participação de vários militantes e simpatizantes (professores e estudantes universitários, profissionais de nível superior, como advogados, arquitetos, engenheiros) que desenvolvem várias ações de acordo com suas disponibilidades de tempo e habilidades profissionais. Eles agem, sobretudo, como mediadores entre as comunidades do estado, no sentido de obter recursos para a realização de projetos diversos (Minha Casa Minha Vida, assessoria jurídica, projetos de alfabetização, pesquisas etc) e órgãos governamentais e não governamentais. Dispõem de conhecimentos técnicos, jurídicos e políticos quanto às fontes de financiamento, redes de contatos etc. e os disponibilizam para as comunidades. Em contrapartida, têm o respeito e o prestígio entre as comunidades por meio de reverências e reconhecimento públicos pelo seu trabalho.

As críticas presentes entre lideranças e comunidades se referem ao excesso de documentos, à demora no cumprimento dos prazos para a liberação dos recursos e também ao fato de terem de percorrer várias instâncias para obter informações sobre seus projetos. Com relação às propostas, entendem que há pouco espaço para proposição de ações, pois estas, em geral, são apresentadas por meio de projetos já consolidados pelas agências federais, cabendo a eles apenas se adequarem às exigências e propostas. Não haveria por parte do governo o respeito às suas especificidades locais e culturais. Como eles dizem: *De cima pra baixo*.

Os agentes estatais, responsáveis pela condução do programa, por sua vez, tecem críticas às dificuldades de as comunidades e os municípios compreenderem os mecanismos de transferência dos recursos públicos e também as propostas governamentais. Segundo os responsáveis pela execução das políticas públicas do PBQ, no âmbito federal, há várias razões para os municípios não aderirem à proposta. Um deles aponta a *falta de capacitação*: *“Através da realização de seminários, audiências públicas quando são convocadas pelo Ministério Público. É nesse momento que nós repassamos essas informações e a importância das comunidades conhecerem a própria legislação e a garantia de direitos”*. (Joel, Abril de 2010)

Para outra das gestoras federais, as razões não se restringem apenas à existência de legislação, recursos e ausência de informação. Há, segundo ela, uma razão subjetiva, que atribui a uma má vontade em fazer, como explica:

Tem problema na União? Tem. Mas tem problemas conectados de uma corrente que eu diria que quer segurar essa onda para não deixar acontecer. Que ela transcende qualquer vontade política de qualquer governo. Não é lei, não é. Não é falta de lei. É outro elemento que às vezes a gente não se atenta pra ele e é muito mais forte que qualquer outro. Me parece que estamos diante de uma constatação de que a estrutura do estado brasileiro é altamente racista. O racismo institucional. Isso que eu estou tentando dizer. Esse elemento que entrava tanto. Não são necessariamente da ordem da legislação. Eu sou negra, eu sou quilombola e sou militante. Eu vejo com outro olhar. Apesar de estar aqui hoje no governo eu sei do que eu estou falando. É o racismo no Brasil. (Tânia, abril de 2010).

A falta de conhecimento sobre a estrutura estatal é percebida como um dos entraves para a efetivação da política. As comunidades, lideranças, ONGs e prefeituras não estariam suficientemente informadas sobre os mecanismos e exigências do programa e precisariam de formação para atuar nesse sentido. Os seminários e cursos supririam essa dificuldade e os habilitaria a dominar a lógica da burocracia estatal de modo a viabilizar a política pública.

A crítica à burocracia implícita nas falas dos membros das comunidades e lideranças retrata um dos muitos conflitos presentes no campo quilombola: a imposição da autoridade

estatal. A presença de mecanismos burocráticos, expressos por meio da regulação dos tempos, das exigências de deferências aos agentes estatais com a necessidade de inúmeras negociações para aprovação ou liberação de um documento, demonstra o poder estatal em sua totalidade, assim como o discurso desinteressado dos agentes, expresso nas propostas de capacitação às lideranças. A capacitação, na visão de um dos coordenadores do PBQ, é justificada como uma “*oportunidade de aprenderem um pouco mais sobre o programa*”.

Os poderes simbólicos em disputa revelam visões de mundo distintas sobre a realidade social. As relações entre os agentes estatais e os quilombolas são assimétricas, não há igualdade de condições na medida em que os primeiros detêm os recursos públicos e o poder de propor projetos e ações que incidirão sobre as vidas das populações quilombolas. Contudo, os quilombolas buscam romper esse poder por meio de uma ação política baseada nas relações entre os agentes “simpatizantes” que atuam no campo. Por meio do uso combinado entre seus interesses e os saberes provenientes de outros campos, é possível disputar outras visões de mundo.

A busca de autonomia que as lideranças e membros das comunidades reivindicam em seus discursos tem como objetivo contrapor os projetos impostos de *cima pra baixo* já referidos. O discurso dos agentes estatais se mantém ambíguo, pois, sob a égide da democracia e da necessidade de maior participação das lideranças e dos municípios, espera-se uma relativa passividade dos quilombolas. Como refere Fernandes (2000, p.180) a “coesão que importa instaurar terá de se basear numa solidariedade ativa, assente na crescente autonomia das pessoas”. O descontentamento é lido como falta de formação das lideranças e das prefeituras.

Ampliar essa leitura do campo impõe questionar se é a ausência de formação das lideranças que impede a sua apropriação das propostas estatais ou se há discordância quanto ao modo como o Programa Brasil Quilombola vem sendo apresentado e executado nas comunidades. Os discursos da cidadania parecem sucumbir no contexto da administração do aparelho burocrático. As dificuldades impostas pela estrutura estatal às comunidades são tomadas exclusivamente como decorrentes das diferenças culturais. A diferença é vista sobre a gênese da falta de conhecimento e informação. Algo a ser reparado, suprimido pela formação. A mediação e a possibilidade de revisão do modelo em curso não estão em jogo, mas sim os sujeitos a quem as ações se destinam.

Outra das razões trazidas como dificuldade para a execução do PBQ, abordado por uma das gestoras, refere-se ao racismo institucional, que se constituiria, na sua visão, em um dos entraves para a efetivação das políticas aos quilombolas. A mulher, ao se colocar como

gestora e quilombola, entende que há um elemento de subjetividade que perpassa as estruturas estatais. Um sentimento difuso que não é explicitado, mas apenas sentido pelos indivíduos. Os funcionários da prefeitura, do cartório, do banco, enfim, indivíduos investidos de pequenos poderes, podem inviabilizar ou onerar em termos de tempo e dinheiro muitas das ações em curso. É no âmbito local que o racismo parece se expressar em sua plenitude. Outra das coordenadoras do PBQ entrevistadas, ao abordar as dificuldades para viabilizar os projetos nos municípios, diz que é bastante comum as prefeituras, por intermédio de secretários, prefeitos ou funcionários, referirem-se aos quilombos de forma pejorativa. Segundo ela: “*Quando a gente aciona muitas vezes um prefeito, um secretário, eles dizem assim: ah, eu não sabia... Parece que tem uns morenos na área rural, mas eu não sei se são quilombolas...*”. (Neuza, abril de 2010).

A percepção das coordenadoras do PBQ, em relação ao racismo institucional presente nas prefeituras, indica mais um dos fatores que podem contribuir para a viabilização das políticas aos quilombolas. A existência do fenômeno tem sido estudada e identificada nas estruturas estatais. É uma questão que tem sido apontada não apenas no Brasil, mas em outros contextos, principalmente, em países com histórico migratório.

Sampaio, ao discutir o racismo nas políticas públicas e seu impacto na redução das desigualdades raciais, afirma que detectá-lo nas leis e normas estabelecidas e nas organizações é uma forma de discutir a institucionalização de práticas racistas. Com base no conceito de racismo institucional utilizado pelo Reino Unido desde 1993, “fracasso coletivo de uma organização em oferecer um serviço apropriado e profissional a pessoas devido à sua cor”. (Commission for Racial Equality – CRE apud Sampaio, 2003, p.77), ele sugere que parte das desigualdades raciais da população negra do país não acessa serviços ou se encontra em desvantagem social diante do fenômeno. A adoção de políticas afirmativas combinadas com dispositivos institucionais, políticos e legais poderia contribuir para seu enfrentamento.

As desigualdades raciais presentes nos municípios e expressas no preconceito dos secretários, funcionário e técnicos das prefeituras pode ser explicada, em parte, pelo histórico de invisibilidades desses grupos nas esferas públicas locais. A presença de lideranças quilombolas reivindicando direitos para suas comunidades é fato relativamente recente. Além disso, para muitos desses indivíduos o discurso da igualdade racial e a existência de políticas públicas voltadas para as populações afro-brasileiras, indígenas, ribeirinhas, ainda é algo distante. Não se está afirmando que as prefeituras dos municípios sejam racistas, mas que o racismo institucional e o preconceito permeiam as estruturas e relações sociais da sociedade brasileira.

O preconceito racial contra os indivíduos pela sua condição étnica, impedindo-os de usufruir de direitos no espaço público e institucional, pode torná-los impotentes diante de uma situação não explicitada de discriminação. É uma possibilidade, mas não se pode afirmar. Há apenas uma sensação de impotência por parte do sujeito, muitas vezes ele próprio é desconhecedor do mecanismo discriminatório pelo qual está sendo vitimado. Considerá-lo, no entanto, como um dos entraves no diálogo entre a execução da política é uma possibilidade real.

O racismo pode estar presente ainda nos conflitos entre os quilombolas e a sociedade do entorno nas disputas por recursos públicos e dos territórios. Durante o trabalho de campo, as tensões entre a comunidade e a sociedade de entorno foram explicitadas na fala do presidente da Associação ao abordar as buscas de recursos para melhorias na comunidade:

Tem gente de fora que tá de olho em nós. Que não concorda que nós negrão tivesse esses direito. Tivemos esse privilégio. Mas muita gente não concorda. Mas depois que a gente começou a participar, a gente começou acreditar. Muitas pessoas acham que a gente não merecia, mas merecemos. Falando da Casca... Nós também recebemos benefício. O primeiro presidente começou do zero, na coragem, a comunidade pegou junto. O importante é a comunidade pegar junto. Veio a secretaria, o projeto do silo no segundo ano. Hoje nós temos o prédio da associação, a sede. Temos um projeto para fazer um secador. Todos os projetos... Nós pegamos junto. Agora também temos a coisa da educação. Começamos a ver como uma realidade. O movimento era uma coisa que ninguém conhecia. Eu mesmo, não participava. Mas depois que eu me aposentei, eu comecei a participar. A minha mulher participava, eu não participava. Hoje sou o presidente e já conseguimos muita coisa. Temos artesanato de lã, médico, dentista. (Comunidade Limoeiro, março de 2011).

Há uma relação entre a discordância dos “outros”, *os de fora*, quanto ao direito a terras e à distribuição dos recursos públicos por parte do poder estatal às comunidades. O âmbito local explicita as tensões, pois é onde ocorrem, em nível micro, as disputas pelos recursos públicos, em geral, reduzidos. As comunidades quilombolas são vistas na sua percepção como merecedoras dos recursos públicos pela sua organização e participação política. Contudo, instala-se uma disputa entre a comunidade de entorno e as comunidades de quilombos ou, ainda, entre as prefeituras e as comunidades. Como pode ser visto em outro dos relatos de um quilombola, ao expor as dificuldades para a liberação dos recursos destinados pelo Governo Federal à comunidade de quilombo onde vive:

Então, tem uma luta, tem uma trajetória e que de repente a gente começa muitas vezes.... Quero dizer, parece que tu levanta uma parede, mas é a parede da burocracia, é a parede da insensibilidade e até a parede do racismo institucional que não consegue entender que nós temos direitos, que nós temos que buscar. Só pra citar o caso da patrulha agrícola da Casca. A patrulha agrícola que era um projeto do Governo Federal. A prefeitura de Mostardas queria ficar com ele; tá aqui o Pereira que não me deixa mentir. Numa das decisões, o que foi feito, a comunidade de Casca autorizou, aí nós provocamos o Ministério Público Federal. Tem que vir o Ministério Público Federal pra estabelecer aquilo que é, vamos dizer assim, tem um conteúdo de preconceito, uma série de fatores que a gente pode colocar das variáveis que eu disse que: o trator é pra ficar na comunidade. Teve que vir o Ministério Público Federal pra dizer o trator fica lá, vai ficar lá nos Teixeiras. O silo vai ser construído conforme a comunidade quer, não é aonde a prefeitura quer. (Comunidade do Limoeiro, março de 2011).

As disputas locais pelo acesso aos recursos públicos são mediadas por agentes externos, nesse caso, o Ministério Público Federal e o Governo Federal. O recurso concedido pelo Governo Federal foi transferido à prefeitura para repassar à comunidade. Nesse percurso, a prefeitura entendeu que o projeto deveria ser destinado para o município, e não para uma comunidade específica e quis interferir na sua alocação. A comunidade lançou mão dos seus direitos étnicos e recorreu ao Ministério Público Federal, órgão responsável pela defesa dos seus direitos, que garantiu a aquisição dos equipamentos. As explicações dos membros da comunidade quanto às razões que levaram a prefeitura a agir dessa forma são o *preconceito e o racismo institucional*. O direito étnico sobre a terra foi acionado enquanto uma estratégia de mediação com instância local para a garantia do recurso.

5.4 AS LÓGICAS DE DESENVOLVIMENTO NO CAMPO QUILOMBOLA: DESENVOLVIMENTO PARA QUEM?

Alfredo Wagner Berno de Almeida (2008), ao analisar os sistemas de uso comum na estrutura agrária no Brasil, chama a atenção para o fato de as modalidades de uso comum da terra serem frequentemente ignoradas. Para o autor, elas designam:

Situações nas quais o controle dos recursos básicos não é exercido livre e individualmente por um determinado grupo doméstico de pequenos produtores ou por um de seus membros. Tal controle se dá através de normas específicas instituídas para além do código legal vigente e acatadas, de maneira consensual, nos meandros das relações sociais estabelecidas entre vários grupos familiares, que compõem uma unidade social. Tanto podem expressar um acesso estável a terra, como ocorre em áreas de colonização antiga, quando evidenciam formas relativamente transitórias intrínsecas as regiões de ocupação recente. (p.133)

Nessa modalidade de uso comum, o acesso a terra, para o exercício das atividades produtivas, ocorre pelas relações de parentesco, compadrio, vizinhança, cujo ingresso de

novos sujeitos ocorre por relações de afinidades ou rituais de admissão. Em última instância, ocorre pelo grau de coesão e solidariedade que foi estabelecido nas relações sociais entre os sujeitos. O fenômeno não está restrito ao âmbito regional, o que ocorre é que se expressa sob diferentes modos e se desdobra em uma “multiplicidade de categorias coirmãs, tais como “terras de parentes”, “terras de preto”, “terras de índio”, “terras de santo” [...]” (2008, p.134).

A particularidade sobre a noção de uso comum, desenvolvida por Alfredo Wagner, contempla as visões ideais de coletividade e associativismo que caracterizariam as comunidades de quilombos. Essas visões explicariam as propostas de caráter coletivo que marcam os projetos propostos pelo PBQ, que buscam articular outras três noções: território, local e sustentável.

Os conteúdos subjacentes às ideias de *desenvolvimento sustentável*, *desenvolvimento rural*, *desenvolvimento local ou dos territórios* se inserem nas discussões em torno do conceito de desenvolvimento. Um campo de estudos das ciências sociais com diferentes matrizes teóricas⁴³ que teve impulso após a segunda grande guerra, advindo das preocupações econômicas e políticas sobre as desigualdades entre os países pobres e ricos. Silva (2004, p.24) assinala o caráter polissêmico do conceito ao afirmar que ele dá lugar “*a entendimentos vários e até dispares [...]*”. Até os anos 1960, predominava sobre as questões do desenvolvimento uma concepção evolucionista e linear do crescimento econômico. Partia-se do pressuposto de que o mundo caminharia para um crescente progresso, produção e consumo.

Após esse período, impulsionadas pelo fracasso das estratégias de desenvolvimento, pelo agravamento da pobreza e pelas limitações ambientais, emergem novas vertentes sobre o desenvolvimento. Nas sociedades contemporâneas, o tema tem tomado as pautas de preocupação de Estados Nacionais e agências para o desenvolvimento, e parece, de acordo com Silva (2004), circular em torno de dois grandes eixos: desenvolvimento regional e local interligados com outros, como o ambiente ou a qualidade de vida. No quadro atual, vários autores têm sustentado que o mais apropriado no sentido de diminuir as disparidades “consistirá em potencializar o desenvolvimento local e regional e, quando muito, inter-regional”. (SILVA, 2004, p.55). Nessa nova perspectiva, há uma valorização do território “não só pelos seus recursos e capacidades produtivas, mas também pelas suas capacidades de inovação e

⁴³ Silva (2004) aborda as diferentes vertentes teóricas, classificando-as como liberais, keynesianismo e propostas de crescimento para países em vias de desenvolvimento, teoria neoliberal da modernização, escola neo-institucional marxismo e teoria do imperialismo, neomarxistas e teorias da dependência e centro-periferia, modelo territorialista local.

inserção no mercado global” (SILVA, 2004, p.55). Silva (2004, p.56) enfatiza que as teorias defensoras do modelo territorialista sustentam que:

O desenvolvimento e a satisfação das necessidades da população passam pela mobilização das potencialidades endógenas das respectivas regiões e, em particular, das pessoas associados e envolvidas no próprio processo de desenvolvimento local, apelando assim para um desenvolvimento pela base, ou seja, como empenho das pessoas e das associações locais para o desenvolvimento comunitário, quer das pequenas e médias cidades, quer das zonas rurais, que não necessária nem totalmente agrícolas.

Contudo, mesmo esse modelo sofre críticas quanto aos limites do gerenciamento dos sistemas sociais locais, bem como dos diversos comportamentos e atitudes face ao local. Apesar das restrições ao modelo de *desenvolvimento local*, este parece, junto com a noção de *desenvolvimento sustentável*, influenciar com força os discursos do campo quilombola.

Os discursos em torno do respeito à natureza e aos saberes locais parecem mover grande parte dos discursos das lideranças. Entretanto, quando esses discursos são traduzidos ou melhor, classificados sob a égide do desenvolvimento sustentável ele é percebido como algo distante, que não lhes pertence. Os registros do Diário de Campo realizado durante as atividades do Fórum Social Mundial, ocorrido em Santa Maria, RS, em janeiro de 2010, apresenta alguns elementos que podem elucidar as visões sobre a questão. A pauta de uma oficina era Etnodesenvolvimento e Regularização Fundiária e buscava discutir o tema com os quilombolas presentes no evento. A atividade foi realizada em um domingo pela manhã e contou com a participação de umas 25 pessoas, entre quilombolas (homens, mulheres, crianças, idosos) e militantes do movimento negro. A oficina foi coordenada por um militante do movimento negro vinculado à Central Única dos Trabalhadores (CUT).

O mediador toma a palavra e diz que a oficina trataria de dois temas, etnodesenvolvimento e regularização fundiária, mas, em função do tempo, trataria apenas do primeiro. Ao meu lado, inicia-se uma conversa paralela entre uma funcionária do INCRA e um quilombola, um homem negro, simples, em torno dos 30 anos, que lhe pergunta sobre os trâmites burocráticos já encaminhados por ele, que tem dúvidas sobre onde estão os documentos enviados. A mulher, com pouca paciência, diz que ele deve esperar pela conclusão do processo, pois ainda está em Brasília. Há muito barulho; o lugar é péssimo para a discussão. O mediador tenta inutilmente a participação dos presentes. Ele inicia a oficina perguntando o que é etnodesenvolvimento; as pessoas se olham e ficam caladas. Pergunta novamente e não obtém resposta; propõe-se a responder e dá uma explicação... “*estamos propondo um modelo de desenvolvimento que respeite a identidade étnica*”.

Pergunta então o que é autogestão. Novo silêncio, quase constrangedor. Um rapaz mais jovem, ao fundo, responde que “*é quando nós temos a propriedade e não dependemos do município para nos desenvolver*”. O articulador diz é quase isso e responde que é uma forma de as pessoas, a *partir da sua própria organização se sustentarem, uma vez que não existe a perspectiva do patrão. É a capacidade de a própria comunidade definir um tipo de modelo econômico, religioso*. A terceira questão é sobre o que é cooperação. Uma mulher negra, representando uma ONG de São Paulo, pergunta sobre a legislação do sul em relação ao fato de as comunidades precisarem dos títulos para ter direito ao financiamento. O mediador responde que há uma lei nacional, mas não entra em detalhes. As pessoas presentes no círculo se olham. Outras conversam entre si. O quilombola que conversava com a antropóloga senta-se ao meu lado, me dirige a palavra e diz com ar cansado: *não estou entendendo nada...* (Diário de Campo, janeiro de 2010).

O tema proposto pelos organizadores e a abordagem adotada pelo mediador da oficina não foram suficientes para angariar a participação dos quilombolas. O encontro foi marcado pelo sentimento de constrangimento e desconhecimento sobre os assuntos que estavam sendo discutidos. Embora as discussões em torno do etnodesenvolvimento⁴⁴ sejam extremamente relevantes na discussão das políticas públicas para comunidades étnicas, naquele contexto, ele foi apressadamente introduzido; portanto, não houve eco por parte dos sujeitos lá presentes. A fala de uma das lideranças quilombolas, no início do evento, condensou muito das discussões em torno do etnodesenvolvimento por meio das suas preocupações em reivindicar políticas que respeitassem os valores e saberes das comunidades, bem como suas críticas ao uso desenfreado de agrotóxicos e à falta de cuidado com as nascentes dos rios. Em sua afirmação, é possível o desenvolvimento econômico com o respeito ao meio ambiente. Apesar de coincidentes, o discurso sob um outro viés classificatório, o do “etnodesenvolvimento”, soou vazio e sem sentido para os homens e mulheres lá presentes, oriundos, em sua maioria, da área rural e pouco familiarizados com conceitos de viés teórico ou político.

Trouxe esse exemplo para mostrar que muitos dos discursos em torno de associativismo, coletivismo e desenvolvimento sustentável podem assumir outros sentidos para as comunidades ou podem ter sentidos diversos entre os agentes que circulam nesse campo.

Explica-se, assim, porque muitas propostas de desenvolvimento que embalam os projetos voltados às comunidades sofrem resistência por parte delas. O desenvolvimento local e as perspectivas coletivistas tendem a tomá-los como grupos homogêneos, encobrendo suas especificidades. Muitas vezes, embalados sob essa perspectiva, as agências estatais veem as

⁴⁴ O conceito de etnodesenvolvimento, constante da Declaração de San Jose de Costa Rica, promulgada em 1981, surge como base de uma alternativa aos projetos desenvolvimentistas elaborados no âmbito das burocracias dos Estados-Nação, empenhados por sua vez em exercer um papel de indutor de mudanças no interior das comunidades indígenas situadas no território nacional. (OLIVEIRA, 2006, p.48-49).

diferenças locais como algo negativo, e não como parte das diferenças intrínsecas a qualquer grupo social, como pode ser constatado nas duas comunidades pesquisadas – Teixeira e Limoeiro⁴⁵.

Nas duas comunidades com as quais tive contato, as famílias organizam a distribuição dos lotes e as áreas para a produção em pequenas roças, nas quais os homens são os responsáveis pelo plantio de feijão, arroz, aipim etc., enquanto as mulheres cultivam pequenas hortas e pomares. Há, no entanto, áreas comuns, compartilhadas por todos. A entrada nas comunidades é feita por uma única porteira. No Limoeiro, a sede da associação foi construída coletivamente, assim como o galpão de madeira. As ferramentas e as máquinas agrícolas de maior valor, bem como o silo, o sistema de água e luz, são de uso coletivo. Nas cinco comunidades de quilombos visitadas na área urbana,⁴⁶ foi possível identificar que as casas são individuais, assim como na área rural, entretanto, todas têm, em comum, um único portão de acesso. Na casa da família Silva, o banheiro, a água e a energia são compartilhadas coletivamente. O uso de áreas comuns parece ser uma característica das comunidades, como destaca Almeida (2008, p. 146)

Para além da representação idealizada, destaca-se que estabeleceram uma gestão econômica peculiar, ou seja, não necessariamente com base em princípios de igualdade, mas consoantes diferenciações internas e interesses, nem sempre coincidentes, de seus distintos segmentos.

A gestão dos recursos é negociada entre os membros da comunidade, porém, há um limite entre o que é coletivamente utilizado pelo grupo e aquilo que é de domínio das famílias e dos indivíduos. No caso da comunidade dos Teixeiras, o silo para armazenamento do arroz foi construído com recursos federais, enquanto parte dos recursos para a construção da sede da associação dos Limoeiros foi conquistado por meio de recursos do governo do estado, de festas e de um mutirão entre os membros da comunidade. Outro projeto de construção de habitações do Governo Federal que não abrangeria a totalidade dos membros da comunidade teve os critérios de distribuição das casas discutidos coletivamente. Foram beneficiadas as famílias que tinham casas menores ou em piores condições, ou casa de famílias com a presença de idosos. Nem sempre, contudo, as relações são tão “harmônicas”. Há disputas

⁴⁵ Localizadas no litoral norte do RS, apenas Casca obteve o título de propriedade. Limoeiro e Teixeira, apesar da proximidade geográfica e de manterem relações de parentesco e compadrio com a Comunidade de Casca, ingressaram posteriormente com os processos de titulação visando a provar sua situação dominial. Elas possuem apenas os certificados emitidos pela Fundação Cultural Palmares.

⁴⁶ Chácara das Rosas em Canoas, Família Silva, Guaranhas ou Areal, Fidelix, Alpes em Porto Alegre, RS.

sobre o que fazer com os recursos obtidos, e, algumas vezes, alguns membros são acusados de fazerem uso impróprio dos recursos externos vindos para a comunidade.

Outras vezes, ainda, as críticas se dirigem aos projetos implantados na comunidade que visam à consolidação de uma ideia de coletivização e se mostram, na visão das comunidades, inadequados. Como pode ser observado no relato abaixo:

Eu acho que isso aí traria vantagens, seria bom. Tava mais do que na hora [...] temo que chame atenção das pessoas pra suas responsabilidades assumidas. Mas quero dizer que tem uma coisa que é cultural. Pega o exemplo da tecelagem. Por que como é que tu vai tirar [...] se ela já trabalha com isso? Ótimo. Pra elas era bom, mas as outras... Elas não tinham interesse. Elas trabalhar juntas, nunca vai trabalhar [...] por mais que a gente faça reunião [...] não vão. Isso aí é uma coisa cultural. (Comunidade dos Teixeiras, março de 2011).

O membro da comunidade critica o projeto de teares coletivos implantado pelo governo do estado na década de 1990. Ao avaliar a proposta, o integrante quilombola pondera que algumas mulheres trabalhavam com o tear, mas nem todas conheciam a técnica ou tinham interesse na ideia. Ele afirma que, mesmo que fizessem reuniões para convencê-las (estava se referindo aos técnicos), não haveria adesão à proposta. Para ele, é uma questão *cultural*, ou seja, as pessoas não estão acostumadas a trabalhar coletivamente. Ainda que pareça um paradoxo, pois comumente as comunidades são vistas por uma perspectiva idealizada, em que todas as ações são coletivas, ele conceitua essa característica como *cultural*. Ou seja, ainda que a comunidade tenha práticas coletivas de uso da terra, a regra não se estende a todas as dimensões sociais das suas relações. Nesse caso, as mulheres não se dispuseram a trabalhar coletivamente no projeto do tear, e o projeto foi avaliado como uma experiência que não deu certo na comunidade.

Outra experiência que também se relaciona às propostas de implantação de projetos externos veio de uma organização não governamental. Dessa vez, a proposta tinha como objetivo capacitar os membros da comunidade na gestão ambiental para a produção de alimentos. O relato do quilombola sobre o episódio foi em tom extremamente jocoso:

Eles chegaram por aqui com aquele papo de que era tudo natural. Não tomavam banho. Tinham cabelo cumprido. Eram muito estranhos. Não podia comer isso, não podia fazer aquilo. Mas fomo deixando, eles ficaram uns tempos com a gente. Sempre com aquele papo que queriam ajudar. Queriam que nós plantasse chá, depois veio a ideia do arroz quilombola. Uma ideia mais maluca que a outra. Mas o pessoal embarcou. Alguns gastaram dinheiro. Afinal eram estudados, de fora. Mas até que um dia o seu Maneco cansou, botou todo mundo a correr. A gota d'água foi quando eles disseram que agente tinha que ter os filhos ao natural. Imagina! Não poder ir pro hospital. Só eles. (gargalhadas). (Março de 2011, Comunidade do Limoeiro).

As concepções de desenvolvimento e suas adjetivações propostas nos projetos governamentais e das organizações não governamentais demonstram uma distância entre visões idealizadas e visões que realmente dizem respeito aos seus ideais de coletividade e associativismo. Isso parece se expressar nas relações de solidariedade e no compartilhamento de recursos comuns, contudo, eles parecem estabelecer limites segundo suas lógicas e especificidade locais.

Na visão de alguns agentes vinculados a universidades, agências ambientais, direitos humanos, cidadania e mesmo a órgãos estatais, as comunidades quilombolas respondem a um ideal de coletividade e os projetos propostos se aproximam desse ideal, e não da própria organização social do grupo. Nessas representações, há uma proximidade com a natureza, expressa na proposta de “partos naturais” às mulheres da comunidade. O tom jocoso do relato ou a indignação com o projeto dos teares que não funcionou demonstra o modo como os membros das comunidades lidam com as concepções externas sobre seu modo de vida.

Para finalizar esse tópico, cabe destacar que há uma tendência entre os quilombolas e as agências estatais na adoção de discursos que enfatizam as noções de desenvolvimento local e sustentável. O que parece distingui-los são os entendimentos sobre a forma para que isso se concretize. Os agentes estatais parecem acreditar que os projetos de desenvolvimento combaterão as desigualdades econômicas e sociais, enquanto as comunidades de quilombos buscam compatibilizá-los aos seus contextos, não apenas no respeito à sua cultura, mas também ao meio ambiente.

5.5 ESTADO E COMUNIDADES QUILOMBOLAS: UMA DIFÍCIL RELAÇÃO

As análises quanto ao processo de formulação e execução das políticas públicas coordenadas pelo PBQ apontaram uma centralização na proposição e financiamento das políticas nas instâncias do Governo Federal, uma excessiva burocratização do processo de habilitação dos projetos e pouca transparência nos critérios para a destinação dos recursos públicos.

Há uma resistência do poder executivo em compartilhar seu poder sobre as decisões referentes às políticas públicas. De outro lado, há uma insistência por parte dos membros das comunidades em serem ouvidos, em participar da formulação das políticas públicas voltadas às suas comunidades. A ironia desse processo é que o Estado acaba não executando os recursos previstos para os investimentos públicos nas comunidades, ou seja, o recurso existe, mas por razões diversas não consegue nem mesmo ser executado.

Dagnino (2002), ao discutir a relação da sociedade civil no estado brasileiro, define a centralização estatal como uma relutância em constituir *uma partilha efetiva do poder*. Para a autora, os mecanismos que bloqueiam uma efetiva partilha efetiva de poder nos espaços do estado são vários, desde as:

Concepções políticas resistentes à democratização dos processos de tomada de decisão, outros se relacionam com características estruturais de funcionamento do Estado, embora as fronteiras entre essas duas origens sejam, às vezes, de difícil elucidação [...] predomínio de uma razão técnico-burocrática, o excesso de “papelada”, a lentidão, a ineficiência, a “falta de sensibilidade e o despreparo” da burocracia estatal; a falta de recursos; a instabilidade dos projetos que resultam de parcerias com o Estado na medida em que estão submetidos à rotatividade do exercício do poder, à falta de transparência que dificulta o acesso a informações, etc. (p.283).

A multiplicidade de entraves criados pelas estruturas estatais, ao mesmo tempo em que centraliza o poder, fragiliza os sujeitos políticos que se veem imersos em uma rede de micropoderes e microsaberes. Os processos de tomada de decisão resultantes das negociações construídas no espaço público se diluem na razão técnico-burocrática.

Por outro lado, as lideranças das comunidades têm mostrado estratégias para lidar com tais mecanismos. A construção de redes de mediadores recrutados nas universidades, nos movimentos sociais e mesmo dentre alguns agentes do estado, tem permitido a contraposição às lógicas estatais, que, ao disponibilizarem seus saberes administrativos, técnicos e jurídicos, têm construído pontes que permitem driblar as exigências estatais para as comunidades.

A prática das lideranças de arregimentar novas comunidades por intermédio da militância das federações e associações do movimento mostra que, ao seguir os mecanismos formais de reconhecimento das comunidades, por meio dos certificados emitidos pela FCP, a “carteira de identidade” das comunidades, há uma manipulação da lógica formal, pois o ingresso de novas comunidades representa força política para o processo de negociação com o Estado.

Embora as políticas desenvolvidas pelo PBQ tenham por objetivo atender a um público específico, havendo, portanto, um reconhecimento estatal das necessidades de um determinado grupo, elas operam na lógica do não reconhecimento das suas diferenças.

As políticas em curso têm enfatizado, em suas ações, propostas de desenvolvimento econômico e social das comunidades. Os cursos de formação para a cidadania, de empreendedores, de comercialização e toda gama de estratégias, visam à inserção das comunidades na lógica do mercado e do Estado.

As práticas de organização das comunidades quilombolas com relação à produção, à comercialização e, mesmo suas dificuldades para lidar com o universo técnico-administrativo dos projetos estatais, são tomadas como formas arcaicas que devem ser *capacitadas, qualificadas*. A lógica que orienta os projetos é a da integração desses sujeitos ao Estado-nação.

A contradição desse processo, contudo, reside na exigência por parte do Estado de que as comunidades a serem beneficiadas com suas políticas públicas se reconheçam como quilombolas. O reconhecimento da cidadania por parte do Estado está condicionado ao reconhecimento da diferença étnica.

Essa perspectiva em nada rompe os modelos de políticas universais, pois, se os discursos estatais enfatizam a diferença, as políticas atuam no sentido contrário. A promessa de igualdade das comunidades quilombolas proposta pelo estado brasileiro, por intermédio do Programa Brasil Quilombola, dá-se pela integração ao projeto de desenvolvimento econômico e social, e não pelo reconhecimento das suas diferenças culturais.

As críticas ao caráter centralizador na condução do PBQ, a pouca participação dos membros das comunidades, o caráter pontual e fragmentado que tem caracterizado as ações e à ênfase nos projetos de desenvolvimento econômico em detrimento de projetos que retomem as lógicas próprias das comunidades, ou seja, que valorizem sua participação através da democratização do acesso à informação sobre os projetos e recursos, não implicam negar a importância do programa. Ao contrário, as reflexões vêm ao encontro da necessidade de refletir sobre alternativas para ampliar a participação democrática dos sujeitos, de modo a garantir seu efetivo reconhecimento.

6 CONCLUSÕES

A escolha de um tema tão abrangente e complexo quanto o dos discursos étnicos dos sujeitos políticos, implicados nas demandas por direitos das comunidades quilombolas e a sua relação com o Estado e a sociedade civil na esfera pública, levou-me a tratar de um leque de questões de modo a delimitar o conteúdo das análises. Dediquei-me, especialmente, ao processo de organização política das comunidades quilombolas, privilegiando sua relação com o Estado, a partir da década de 1990, buscando situar as tensões e conflitos decorrentes dessas relações.

A problematização das várias dimensões, envolvidas nas lutas políticas do movimento quilombola pelo reconhecimento dos seus direitos, abre questões e problemas que, ao longo da tese, puderam ser analisados sob várias perspectivas. Elas me conduziram a um conjunto de conclusões que passarei a explicitar.

De modo a compreender os discursos em jogo no campo em estudo, busquei retomar alguns elementos do processo de organização política do movimento negro e quilombola no Brasil. Percebi que os discursos presentes no campo político sobre a questão “negra” e a “quilombola” devem ser compreendidos numa perspectiva histórica, pois eles incorporam elementos presentes nos contextos políticos e sociais às formas de representação do negro na sociedade brasileira. Na década de 1940, enfatizavam-se as ideias de incorporação ou assimilação dos negros à sociedade por meio da negação das suas diferenças culturais. E, nas décadas seguintes, mediante as lutas pelos direitos civis e outros fenômenos que marcaram as relações étnicas nas sociedades ocidentais, particularmente a partir das décadas de 1960 e 1970, assistia-se à incorporação de novos elementos aos discursos políticos, que passaram a valorizar elementos de uma “cultura” negra como fator de diferenciação social de uma forma positiva. No Brasil, os discursos políticos em torno das questões negras mostram que eles não apenas incorporam elementos presentes no imaginário ou nas representações sociais dos sujeitos acerca do que se supõe ser “negro” ou uma “cultura negra” como também revelam o quanto são constrangidos e constrangem socialmente, pois, a partir deles, definem-se relações sociais entre os sujeitos que se refletem em diferentes instâncias da sua vida social.

A análise dos processos de organização política do movimento quilombola mostrou que eles são construídos por meio de múltiplas estratégias nos espaços privados e públicos. No espaço privado, pela escolha dos sujeitos que representarão as comunidades nos espaços públicos. Essa escolha é feita com base em critérios definidos pelos sujeitos a partir das suas

relações de parentesco e vizinhança, além de atributos dos próprios sujeitos entendidos como relevantes na política. No espaço público, as lutas são desenvolvidas por meio da adoção de múltiplas estratégias (estabelecimento de alianças com outros movimentos sociais, universidades, ONGs, partidos políticos e agências de direitos humanos nacionais e internacionais), da organização política, com o fortalecimento dos órgãos de representação, da arregimentação de novas comunidades de quilombos, da formação de lideranças nas comunidades e da aproximação com o Ministério Público Federal.

As alianças são construídas como estratégias de aproximação ou de diferenciação entre os agentes no campo. Entre os integrantes do movimento negro, por exemplo, é possível estabelecer alianças políticas entre as várias facções do movimento contra um “inimigo” comum, mas também pode haver rupturas entre as facções do movimento com agentes externos como o Estado. A motivação dos agentes para o estabelecimento de alianças é dada a partir da leitura que estes fazem acerca do contexto político e dos interesses em jogo para as facções que representam.

Há, contudo, uma disputa explícita entre o Movimento Negro – entendido enquanto um conjunto de grupos e facções com interesses diversos, cuja unidade é dada pelo caráter identitário – e o Movimento Quilombola. Este último tem buscado se diferenciar entre as várias facções que compõe o movimento negro por meio da definição de pautas de lutas específicas e de estratégias de enfrentamento e de alianças. As acusações entre os agentes do Movimento Quilombola e MNU demonstram esse processo de busca permanente de autonomia entre as facções, revelando a heterogeneidade que caracteriza o movimento negro.

Os dados sugerem que há um investimento significativo entre os quilombolas na formação de instâncias de representação do movimento. No âmbito local, chama a atenção à importância atribuída à constituição jurídica das associações de moradores das comunidades. A existência da associação é o primeiro passo para que a comunidade reivindique ao FCP seu autorreconhecimento como remanescentes de quilombos; portanto, ela é a primeira etapa no processo de formalização jurídica das comunidades. Sua formação exige a escolha de uma diretoria eleita, responsável pela interlocução com os agentes externos à comunidade.

Outra instância de representação são as federações ou coordenações regionais que congregam as associações nos Estados⁴⁷. Estas têm, dentre suas diretrizes, incidir justamente na formação e regularização jurídica das associações que foram organizadas nas comunidades

⁴⁷ No RS, a Federação das Associações de Comunidades Quilombolas é formada por uma diretoria organizada a partir das regiões do Estado: Litoral, que compreende os municípios de São José do Norte, Mostardas, Tavares e Palmares do Sul; região Central, formada pelos municípios de Restinga Seca, Formigueiro e entorno; Serra do Sudeste, a oeste da Laguna dos Patos, e região Metropolitana.

negras existentes nos estados e que ainda não foram reconhecidas como remanescentes de quilombos. Essa prática, por parte do movimento quilombola no RS, visa a ampliar o número de comunidades remanescentes de quilombos, revelando-se como uma estratégia política de negociação regional para ocupação de mais espaço político na coordenação nacional do movimento em relação às demais regiões, bem como uma estratégia igualmente relevante na disputa por recursos e investimentos públicos para as comunidades nas negociações com os agentes estatais. E, por último, a Federação, enquanto instância de representação regional, também se fortalece politicamente, devido ao maior número de comunidades remanescentes que representa.

A CONAQ figura como a principal instância de representação nacional do movimento quilombola. Ela tem sido chamada a dialogar com o MPF e com os agentes dos diferentes órgãos estatais envolvidos com as políticas voltadas para esse segmento. Apesar do reconhecimento político que tem obtido entre os vários segmentos do movimento quilombola e do Estado, capaz, inclusive, de indicar membros de sua diretoria para ocupação de cargos públicos em órgãos estatais, teve sua legitimidade questionada no evento de revisão da instrução normativa. Aquele momento foi crucial para afirmação dessa instância de representação como mediadora entre o Estado e o movimento quilombola.

Como parte desse processo de organização política, os dados sugerem que a formação das lideranças tem papel fundamental dentre as estratégias do movimento quilombola. O investimento nos sujeitos é iniciado ainda no âmbito das suas relações familiares e de vizinhança nas comunidades remanescentes. O critério que parece orientar essa construção é o da formação de uma liderança que seja capaz de expressar suas demandas e expectativas sem romper com uma identidade “imaginada”. A crença de que haja uma liderança “essencialmente” quilombola parece orientar, inclusive, as desconfianças entre as demais lideranças do movimento negro, que não se identificam com seus valores.

O artifício de formação das lideranças pode ser entendido como uma estratégia de parte dos agentes no campo quilombola, pois eles devem ser bons jogadores; por meio do domínio das regras, são capazes de se adaptar às situações variadas que se apresentam. O domínio das regras no campo é dado, em parte, pelo *habitus* construído; entretanto, o bom jogador tem autonomia no uso das regras do jogo, ou seja, as relações de força simbólica presentes no campo devem ser avaliadas e medidas para determinar o uso das estratégias a serem jogadas em um determinado contexto.

Em relação aos discursos que orientam as práticas dos agentes no campo, foi possível identificar várias formas de expressar apoio ou oposição às demandas por direitos dos

quilombolas. Embora não seja possível afirmar que haja um discurso homogêneo entre os agentes, eles demarcam posições que visam a garantir a defesa dos seus interesses.

Dentre os discursos opositores aos direitos dos quilombolas, há diversos interesses em jogo. Assim, os sujeitos diretamente envolvidos nos processos de titulação (pequenos produtores rurais, grandes empresas extrativistas, empresários do agronegócio etc.) têm adotado um discurso acusatório quanto aos parâmetros de definição do que seja uma comunidade remanescente de quilombo, no que diz respeito aos critérios adotados para a demarcação das áreas e às indenizações a serem pagas pelo INCRA.

Alguns representantes dos proprietários das terras, aliados a setores da mídia, bem como a determinados parlamentares do legislativo estadual e federal, têm acusado o movimento de provocar a instabilidade no campo, com o consequente risco de afastamento de investidores. O governo é acusado de ser conivente com as comunidades ao promover os processos de demarcação das suas áreas. Outra acusação é de que haveria uma articulação entre os quilombolas e o MST, buscando identificá-los com um movimento historicamente acusado de provocar conflitos no meio rural.

De parte dos representantes estatais, observei uma heterogeneidade de discursos e práticas com relação à questão. As acusações ao INCRA, com relação à morosidade nos processos de titulação, é uma crítica corrente entre os próprios agentes da instituição. Não há, portanto, uma postura única nessa questão. Elas podem variar entre os diversos órgãos estatais, assim como entre os diferentes sujeitos que neles atuam. Identifiquei, em sujeitos entrevistados, que ocupavam cargos políticos importantes na estrutura estatal federal, uma tendência a assumir uma postura “neutra”; eles se posicionavam como mediadores nas tensas relações entre os integrantes do movimento quilombola e os proprietários de terras, fossem eles pequenos ou grandes produtores, prefeituras, ONGs etc. Esse papel, porém, é atribuído ao MPF, visto, por parte das lideranças, como efetivamente “neutro” nessa função de mediação.

Outra estratégia que parece caracterizar as lutas dos agentes no campo quilombola é a do uso dos discursos jurídicos e administrativos. Os dados da pesquisa sugerem que o campo quilombola se caracteriza por um alto grau de institucionalização dado pelas exigências de regulamentação do artigo 68, aprovado constitucionalmente por meio da transposição de tais direitos para estruturas estatais. Por se tratar de uma medida inédita no sistema jurídico brasileiro, foi necessário readequar a linguagem jurídica e também administrativa para cumprir as demandas políticas dos sujeitos.

O fato gerou, por parte do Estado, a necessidade de produzir conhecimentos e saberes sobre as comunidades do ponto de vista da sua organização social e política e,

também, fundiária, para formular políticas públicas que respondessem às suas demandas. Para isso, foram acionados os especialistas (historiadores, antropólogos, advogados, geógrafos etc.) para municiar a construção dos discursos dos agentes do campo quilombola. A regularização dos territórios exige um conjunto de procedimentos e saberes especializados dos campos da administração pública, do direito, da antropologia, da geografia, da história etc. A elaboração dos relatórios técnicos, a medição das áreas e os levantamentos históricos e documentais são apenas alguns dos processos que compõem a etapa de titulação das áreas. A formulação das políticas públicas nas áreas da saúde, da educação, da assistência social, demandará outros tantos saberes.

A construção desses saberes que fundamentarão os discursos será produzida entre os agentes do campo de modo relacional, sem distinção entre os especialistas e os quilombolas, pois esses sujeitos estão transitando entre diferentes campos simbólicos, como o jurídico, o acadêmico e o administrativo.

Uma das consequências da institucionalização das demandas políticas do movimento quilombola é a da submissão à lógica racional do Estado. Os discursos da burocracia são travestidos de uma suposta objetividade “técnica”, “neutra”. Os discursos de objetividade resultantes dos saberes estatais trazem implicações nas práticas dos agentes no campo; entre os quilombolas, é possível observar a arregimentação de alianças com os agentes que dispõem de tais capitais culturais, de modo a permitir a tradução entre a linguagem do Estado e a das suas demandas políticas, uma estratégia que visa a agregar forças simbólicas às suas lutas. Outra estratégia para lidar com a linguagem do Estado é a da adoção dos processos de mediação pelo campo do direito. A viabilização desses acessos tem se dado pela exigência de procedimentos extrajudiciais, desenvolvidos pelo Ministério Público; judiciais, pelo Poder Judiciário, ou pelas lutas políticas na esfera pública. A estrutura organizacional do Estado, enquanto instância reguladora das práticas dos agentes por meio dos discursos burocráticos, é uma das expressões mais visíveis da centralização do poder pelo Estado.

Uma das maiores críticas do movimento quilombola ao governo reside na excessiva burocratização dos processos estatais, que resulta na lentidão dos processos de regularização dos seus territórios e na efetivação de políticas públicas. O governo tem se contraposto às críticas, justificando que o rigor jurídico e administrativo visa a proteger as comunidades contra eventuais “proveitadores” dos direitos conquistados por esses grupos.

Entendo, todavia, que os impasses na efetivação das políticas públicas, sejam de titulação dos territórios, sejam da garantia de direitos fundamentais, não podem ser explicados

exclusivamente sob a ótica dos impasses burocráticos, nem tampouco pela ausência de recursos públicos.

A emergência do fenômeno étnico traz, para a esfera pública, os discursos do reconhecimento da identidade quilombola e a necessidade de demarcar fronteiras quanto aos significados subjacentes aos discursos construídos sob o marco das diferenças. A aceitação da diferença cultural, em um primeiro momento, pode parecer consensual, contudo, esse consenso, quando analisado em suas múltiplas facetas, torna-se mais longínquo. Primeiramente, a aceitação da diferença cultural ocorre em duas dimensões: a do grupo identitário, que reivindica a diferença, e a da sociedade abrangente. Dentre os grupos étnicos, cabe reiterar, porém, que as desigualdades hierárquicas são construídas a partir de alguns constrangimentos culturais, ocasionados pelas diferenças de gênero, idade, *status*, que dificilmente serão alterados, pois referem-se à própria constituição das identidades dos sujeitos. Por outro lado, tais grupos reivindicam uma igualdade étnica em relação aos demais grupos na sociedade abrangente. Trata-se, portanto, de duas dimensões do reconhecimento: o cultural e o jurídico. No caso das comunidades quilombolas, há um reconhecimento jurídico sobre sua condição étnica por parte do Estado brasileiro. O reconhecimento da sua condição quilombola, contudo, ainda precisa ser construída no âmbito das relações culturais e sociais.

Por se tratar de uma criação cultural, as identidades devem ser negociadas, por isso os constantes questionamentos sobre a noção de “remanescente” e sua suposta “autenticidade”, que acabam escoando no poder judiciário e são intermitentemente veiculadas pela mídia.

Nesse sentido, as instâncias políticas do movimento quilombola e mesmo as comunidades ou, ainda, as instituições encarregadas das titulações, subsidiadas pelos especialistas e seus saberes, ao recorrerem ao campo jurídico como um mecanismo para mediar na esfera pública tais tensões, buscam imputar uma condição de igualdade a todos, mas ele, o campo jurídico, não é capaz de garantir o reconhecimento dos sujeitos no plano das suas relações sociais. A estima social dos sujeitos ingressa no âmbito dos conflitos culturais e nas formas de interpretação moral dos valores. Espero que a transformação gradual das esferas de reconhecimento legal possa incidir sobre o reconhecimento da estima social dos sujeitos.

Desse modo, a ordem legal que prometia a igualdade de condições na trama das relações sociais, para ser cumprida, deve ser disputada no campo político, e não apenas no campo jurídico. O terreno dos conflitos é reatualizado nas sociedades, reabrindo as tensões entre as lógicas dos direitos e a lógica do mercado. Como refere Telles (2004, p.4):

Os conflitos, longe de se reduzirem ao puro confronto de interesses, colocam em pauta o difícil e polêmico problema da igualdade e justiça em uma sociedade dividida internamente e fraturada por suas contradições e antinomias. Por isso mesmo, ao revés de um determinismo econômico e tecnológico, hoje em dia, mais do que nunca revigorado, será importante reativar o sentido político inscrito nos direitos sociais. Sentido político ancorado na temporalidade própria dos conflitos pelos quais as diferenças de classe, de gênero, de etnia, raça ou origem se metamorfoseiam nas figuras políticas da alteridade – sujeitos que se fazem ver e reconhecer nos direitos reivindicados, se pronunciam sobre o justo e o injusto e, nesses termos, reelaboram suas condições de existência como questões pertinentes à vida em sociedade.

Nessa perspectiva, as lutas pelo reconhecimento dos direitos podem ser entendidas como um conflito que expressa o desejo de igualdade e justiça por parte dos sujeitos. Não se trata apenas do aspecto econômico da regularização do território ou do financiamento público de políticas; os direitos não podem ser reduzidos a defesas corporativas de interesses em torno dos quais os sujeitos disputam recursos. Ao contrário, as lutas por direitos representam a conquista e o reconhecimento da própria noção de democracia ao permitirem o exercício do diálogo, das alianças, das disputas e também o respeito pelas regras e pela negociação. Assim, são construídos mecanismos civilizatórios de regulação da vida social.

Honneth (2003) acredita que o reconhecimento jurídico das identidades possibilita a ampliação dos direitos individuais ao acolher as demandas morais e materiais dos sujeitos. O reconhecimento jurídico recoloca na esfera pública as condições de participação dos sujeitos para lutarem por suas demandas de reconhecimento. Permite, ainda, instrumentalizar o acesso dos sujeitos aos recursos, na medida em que garante uma visibilidade jurídica das diferentes identidades que passam a se expressar na esfera pública sob outra condição: a condição de igualdade. Entretanto, é a estima social, na visão do autor, que figura como uma dimensão central nas lutas por reconhecimento, pois torna visíveis as novas formas de distinção identitárias. Os processos culturais adquirem um conteúdo político e também econômico na medida em que se apresentam como projetos contra-hegemônicos que questionam os padrões valorativos existentes.

O entendimento sobre o conceito de quilombo nessa discussão é central, pois se constitui como uma categoria interpretativa sobre o fenômeno das lutas por reconhecimento de direitos das comunidades negras urbanas e rurais no Brasil. A compreensão contemporânea de quilombo pressupõe analisá-lo sobre as várias representações que o conformam, e dentre elas, talvez a mais significativa, seja aquela que remete ao seu entendimento como território étnico que organiza socialmente indivíduos e grupos marcados por laços simbólicos de parentesco ou vizinhança, cuja crença em uma história comum credita força política para constituir uma identidade “quilombola”.

A ressemantização do conceito de quilombo nos fez compreendê-lo à luz do fenômeno da etnicidade: um processo de organização social que demarca fronteiras entre o grupo demandante e a sociedade abrangente a partir de determinados atributos culturais motivados por possibilidades de mudança social. A demarcação dessas fronteiras se expressa na mobilização política dos sujeitos por meio dos seus discursos do respeito ao reconhecimento da diferença.

Os marcadores identitários construídos pelas lideranças quilombolas, apesar da sua heterogeneidade, expressam-se em um discurso êmico, que articula elementos históricos, políticos e culturais dos quais duas questões emergem como elementos centrais: o passado da escravidão – mito de origem que se desdobra nas formas de ocupação dos territórios (herança, compra, fugas etc.) e as lutas para permanecer nesses territórios.

Os discursos identitários atuam como elementos de mobilização política para lutas políticas cujas demandas são formuladas a partir da crença nessa identidade comum; portanto, merecedora de acesso a determinados recursos materiais e simbólicos, na medida em que haveria uma dívida histórica a ser reparada pela sociedade e pelo Estado. Entretanto, as demandas por direitos são dirigidas ao Estado, e é ele quem deve prover os recursos materiais e simbólicos para que os remanescentes de quilombos se tornem cidadãos.

O discurso identitário, veiculado pelas lideranças do movimento quilombola, atua como um mecanismo de diferenciação social e de estabelecimento de fronteiras. É, portanto, permanentemente atualizado em face dos contextos e das possibilidades políticas. É formulado pelas reivindicações em torno do reconhecimento da igualdade de direitos étnicos e sociais por parte da sociedade e do Estado. Assim, as lutas pelo reconhecimento podem ser exigidas por meio de políticas públicas que respondam aos anseios do movimento quilombola por melhores condições de acesso aos bens públicos, pela regularização dos seus territórios e pela aceitação e valorização da sua identidade quilombola.

A esfera pública foi entendida, no contexto da pesquisa, como o espaço de encontro entre os agentes individuais e coletivos, o local onde os discursos e as práticas se tornam públicos e onde as demandas políticas ganham visibilidade. É na esfera pública que as negociações e as alianças ganham legitimidade. É o espaço dos acordos, mas também dos conflitos; um espaço ideológico que reconhece a identidade nacional, universal, mas que exige uma negociação entre os agentes para que as identidades étnicas sejam reconhecidas.

O reconhecimento da cidadania dos sujeitos é a melhor forma de reconhecer suas identidades no espaço público. A cidadania é civil, política e social, e a democracia dá um estatuto público às identidades.

Os quilombolas, ao forjarem sua participação política na esfera pública, têm construído as condições para que suas demandas de construção de padrões institucionalizados, no âmbito do Estado, possam efetivamente criar igualdade de oportunidades. A tensão entre a igualdade e a diferença, contudo, permanece, exigindo por parte dos sujeitos um diálogo e uma negociação constante sobre as formas de acesso a tais demandas.

Nesse contexto, a compreensão das políticas públicas voltadas às comunidades quilombolas ganha relevo, tanto por se constituírem como um mecanismo importante para perceber como se orientam as práticas e os discursos dos agentes no campo quilombola quanto por revelar a tensão permanente entre o universal e o particular.

As análises sobre as políticas governamentais voltadas para as comunidades quilombolas mostraram que elas avançaram durante as duas gestões do Governo Lula em relação às administrações anteriores, na medida em que, na primeira gestão, houve a adoção de medidas importantes para a efetivação dos direitos das comunidades. A criação da SEPPIR, um órgão com a missão institucional de acompanhar, articular e coordenar políticas de diferentes ministérios e órgãos do Governo Federal para a promoção da igualdade racial ligado diretamente a Presidência da República, e a aprovação do Decreto nº 4.887, de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos; esta uma medida inovadora do ponto de vista dos direitos das minorias, já que atribui aos próprios grupos a sua autoatribuição, ao repassar a eles e não ao Estado a definição das suas identidades sociais. Apesar desses avanços, a análise dos dados mostrou também um retrocesso na condução dos direitos das comunidades quilombolas, por meio dos enfrentamentos com os diferentes segmentos do Estado e da sociedade civil.

A apreensão do campo em estudo me fez perceber os valores que orientam os agentes do Estado e das comunidades a formular suas demandas por políticas públicas. Na perspectiva das comunidades, as interpretações sobre a cidadania estão associadas à ideia de igualdade e diferença, na medida em que o acesso aos recursos é balizado pela negociação desses dois elementos. Desse modo, posso recorrer ao discurso da igualdade de acesso ou do respeito à diferença para exigir políticas públicas. Para o Estado, a concepção de cidadania que orienta a formulação das suas políticas parece amparada em uma perspectiva de regulação, e não de emancipação dos sujeitos. (SANTOS, 2009), ao enfatizar ações voltadas à integração ao processo de desenvolvimento econômico e social. Os processos de “capacitação” para a cidadania promovida pelo Estado expressam o modo como este enfrenta o conflito e a diferença: pela regulação dos sujeitos.

A regulação dos sujeitos, por intermédio de uma política de reconhecimento de suas identidades, fundamentada em uma perspectiva de integrá-los por meio de políticas de desenvolvimento econômico e social, revela que há, por parte do Estado, uma política de acomodação dos conflitos identitários, visto que fortalece a ideia de integração ao Estado nacional.

Embora pertencentes à nação brasileira, também entendida como criação cultural, o discurso da cidadania entre os militantes quilombolas é associado ao pertencimento étnico ou à identidade quilombola. Estabelece-se uma tensão entre os direitos do cidadão e seu pertencimento ao Estado-nação e os direitos dos quilombolas, pertencentes às comunidades quilombolas, mas também ao Estado-nação. Colocam-se, então, mais uma forma de classificação do Estado em relação aos sujeitos pertencentes às comunidades: eles serão quilombolas, mas também cidadãos, ou vice-versa. A noção de cidadão remete à ideia de igualdade, enquanto a noção de quilombola, à de diferença. Embora essas noções precisem ser entendidas a partir de seu caráter polissêmico e, sobretudo, relacional, na medida em que podem assumir diferentes significados entre os agentes, as diferentes formas de classificação das comunidades por parte do Estado implicam construir maneiras diferenciadas para negociar as demandas dessas comunidades. Em determinados contextos, pode ser mais interessante para o Estado classificá-los como cidadãos; já, em outros, como quilombolas. Esse processo de negociação de identidades entre os agentes repercutirá nas políticas públicas que ora poderão privilegiar um caráter universal, ora um caráter particular, gerando novas tensões quanto às expectativas que os sujeitos demandam como direitos.

Diante de todas as questões, construídas ao longo deste estudo, reafirmo a proposta de tese apresentada na introdução:

As lutas por reconhecimento de direitos das comunidades quilombolas devem ser compreendidas à luz do fenômeno da etnicidade, na medida em que há um processo de demarcação de uma identidade que se constrói no campo político por meio da afirmação da diferença em busca da igualdade. O campo de lutas que denomino campo quilombola se constitui como o espaço simbólico, onde o que está em jogo é o poder de impor uma visão do mundo social acerca das identidades e da unidade desses grupos. A afirmação das diferenças exige que os sujeitos lancem mão de múltiplas estratégias (jurídicas, burocráticas, econômicas, políticas, científicas), pois, nessa luta das classificações, impõem-se relações de força materiais e simbólicas entre os diversos interesses em jogo. No campo quilombola, os múltiplos interesses em jogo passam a ser mediados pelos discursos e pelas práticas dos

agentes que “jogam” com as classificações do que seja igualdade, diferença, ou do que seja quilombola em um processo dinâmico e relacional.

Entendo que há uma correlação entre as lutas por reconhecimento e os agentes no campo quilombola. Não há, entretanto, nesse campo uma perspectiva dual entre os quilombolas e os agentes do estado, ou do mercado. Há interesses em disputa, conflitos sendo negociados, identidades sendo construídas, discursos sendo atualizados. A possibilidade de avanços e retrocessos somente é possível pelo caráter relacional e dinâmico dessas relações.

O processo de pesquisa revelou que o campo quilombola, entendido como criação simbólica, constitui-se como um campo de lutas onde a ação dos agentes se orienta por seus discursos e por suas práticas, com o objetivo de transformar as relações de poder, seja na disputa pela terra, seja pelo acesso aos espaços de poder do Estado, do mercado e da sociedade civil.

Mostrou que a noção “quilombola” não pode ser essencializada; trata-se de uma forma de organização social que mobiliza os sujeitos a construir uma identidade em suas expectativas por igualdade e respeito. O campo quilombola estudado revelou que ele é parte constitutiva da sociedade e, como tal, é complexo, dinâmico e cheio de surpresas.

Destaco a relevância do presente estudo para o Serviço Social, chamando a atenção para algumas questões. O Serviço Social, em consonância com o processo de democratização da sociedade brasileira na década de 1990, aprovou o Código de Ética profissional, a Lei de Regulamentação da profissão e as Diretrizes Curriculares para os cursos de Serviço Social⁴⁸, orientando o exercício profissional sob a perspectiva da democracia, da defesa da igualdade e dos direitos humanos. A aprovação desse conjunto normativo e regulador, no Serviço Social representa um amadurecimento teórico, metodológico e político, fruto de um longo processo de disputas pela afirmação de uma nova identidade profissional.

Dentre os princípios fundamentais que constam no Código de Ética do Serviço Social, aprovado em 1993, há o que se refere à defesa dos direitos humanos e à diversidade cultural. A inclusão de princípios éticos para demandas emergentes (questões de gênero, raça, etnia) na profissão revela uma sintonia com o contexto sócio-histórico, ao mesmo tempo em que aponta a diversificação das necessidades dos sujeitos demandatários do Serviço Social.

⁴⁸Resolução CFESS nº 273/93, de 13 de março de 1993, trata sobre o Código de Ética do Assistente Social; Lei nº 8.662/93, de 08 de junho de 1993, dispõe sobre a profissão de Assistente Social e as Diretrizes Curriculares para os cursos de Serviço Social - Resolução nº 15, de 13 de março de 2002.

As garantias legais em curso, no campo das políticas públicas para comunidades quilombolas, refletem a “emergência” das novas demandas sintonizadas pelo Código de Ética Profissional e abrem um leque significativo de espaços de intervenção aos profissionais do Serviço Social. Esse movimento pressupõe a reflexão e o aprofundamento sobre os aspectos teóricos e metodológicos que envolverão a construção de políticas públicas voltadas a grupos sociais particularizados por questões identitárias de caráter étnico.

As comunidades quilombolas foram incluídas como segmentos socialmente vulneráveis pela sua condição étnica e racial nas políticas públicas de Assistência Social, Saúde, Educação, Segurança Alimentar, Cultura, Saneamento, dentre outras. Cabe destacar que a inclusão das especificidades culturais da população afro-brasileira, no campo das políticas públicas, reflete compromissos constitucionais e internacionais assumidos pelo governo brasileiro em tratados e acordos de defesa à igualdade sócio-racial para a garantia dos direitos humanos⁴⁹.

O conhecimento acerca das suas especificidades culturais e políticas por parte dos profissionais pode constituir-se como uma primeira forma de aproximação da profissão com vistas a ajudar no processo de construção de políticas públicas para as comunidades quilombolas no território brasileiro.

É nesse contexto que a pesquisa e a produção do conhecimento poderão contribuir no processo de compreensão dos fenômenos que envolvem a emergência de identidades étnicas no contexto brasileiro, através das quais, a profissão subsidiar-se-á para o desenvolvimento dos instrumentos técnico-operativos que permitam intervir sobre a realidade social.

Nesse sentido, a demarcação das relações étnicas, como categoria de análise no Serviço Social, permite compreender os processos de diferenciação social e cultural que interferem na compreensão dos sujeitos com os quais os Assistentes Sociais intervêm, desmistificando crenças e valores sobre os grupos sociais, que, muitas vezes, podem se refletir nas mediações entre o profissional e os sujeitos.

A discussão permitiu, ainda, entender a tensão entre as ideia de igualdade e de diferença tão presente nos debates profissionais. O estudo mostrou que ela não pode ser resolvida, e sim entendida numa perspectiva relacional.

⁴⁹A participação oficial do Brasil na III Conferência Mundial das Nações Unidas de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, que teve lugar em Durban, na África do Sul, em setembro de 2001, resultou na apresentação de uma proposta introduzindo "ações afirmativas" em favor da "população afro-descendente", entre elas a de reconhecimento oficial da legitimidade de reparações para com a escravidão e cotas para negros nas universidades públicas (Santos e Chaio, 2006).

Ao finalizar, reitero que o estudo das relações étnicas se impõe como um novo desafio ao Serviço Social na contemporaneidade e que seu aprofundamento teórico e metodológico deverá estar imbricado aos processos de formação profissional, articulando a pesquisa e a extensão nos cursos de graduação e pós-graduação com as mudanças correntes. A continuidade da profissão e seu reconhecimento social exigem o aprofundamento de matrizes teóricas das diferentes disciplinas em uma perspectiva interdisciplinar.

REFERÊNCIAS

AGUINSKY, Beatriz Gershenson. Judicialização da questão social: rebatimentos nos processos de trabalho dos assistentes sociais no Poder Judiciário. **Katalysis**, Florianópolis SC, v.9 n.1, p. 19-26, jan/jun. 2006.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Nas Bordas da Política Étnica: os quilombos e as políticas sociais. In. **Boletim Informativo Nuer** / Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas. – v. 2, n. 2 – Florianópolis, NUER / UFSC, 2005.

_____. **Terras de Quilombos, Terras Indígenas**, “Babaçuais Livres”, “Castanhais do Povo”, Faxinais e Fundos De Pastos: terras tradicionalmente ocupadas. 2. Ed. Manaus: PGSCA – UFAM, 2008.

ALMOAS, Jorge e SATO, F. Conflitos Agrários afastam investidores e prejudicam agronegócio brasileiro. **Pantanal News**. MT, 25.04.2009. Disponível em: <<http://www.koinomia.org.br>> Acesso em: 16 out. 2009.

ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. **Quilombos: Geografia Africana – Cartografia Étnica Territórios Tradicionais**. Brasília: Mapas Editora & Consultoria, 2009.

ARANTES, Rogério Bastos. O Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Rev. bras. Ci. Soc.** São Paulo, v.14, n.39, fev. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269091999000100005&script=sci_arttext>. Acesso em: 12 Jun de 2011.

ARRUTI, José Mauricio; FIGUEIREDO, Andre. Processos Cruzados: configuração da questão quilombola e o campo jurídico no Rio de Janeiro. **Boletim Informativo NUER** / Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas, Florianópolis, UFSC, v. 2, n.2, 2005.

_____. A emergência dos “remanescentes”: notas para o dialogo entre indígenas e quilombolas. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 3 n. 2, out. 1997.

_____. Apresentação: uma visão da conjuntura quilombola. **Contexto Quilombola**, ano 3, n. 11, jul. 2008. Disponível em: <<http://www.koinomia.org.br>> Acesso em: 18 out. 2009.

_____. **Mocambo: Antropologia e História do processo de formação quilombola**. Bauru, SP: Edusc, 2006.

_____. Os Quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. **Textos e Debates**, NUER/UFSC, SC, n. 7, 2000.

BALDI, César Augusto. Reencontro com o passado – o reconhecimento jurídico das comunidades quilombolas. **Contexto Quilombola**, ano 3, n. 11, jul. 2008. <<http://www.koinomia.org.br>> Acesso em: 18 out. 2009.

BAPTISTA, Dulce Maria Tourinho. O debate sobre o uso de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. In: MARTINELLI, Maria Lucia (org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras Editora, 1999.

BARBALET, J.M. **A Cidadania**. Lisboa: Editora Editorial Estampa, 1989.

BARTH, Fredrik. **Temáticas permanentes e emergentes na análise da etnicidade**. In: GOVERS, Cora; VERMEULEN, Hans. Antropologia da Etnicidade. Para Além de “Ethnic Groups And Boundaries”. [s.l.]: Fim de Século, 1993.

BELLO, Enzo. **Cidadania e Direitos Sociais no Brasil: Um Enfoque Político e Social**. 2007. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/espacojuridico/article/viewFile/415/164>>. Acesso em: 12 jun. 2011.

BOURDIEU, Pierre. Questões de sociologia. Tradução Miguel Serras Pereira. Fim de Século, 1984.

_____. O poder simbólico. Tradução Fernando Tomaz (português de Portugal) – 3ª ed. – Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2000.

_____. Coisas ditas / Pierre Bourdieu; tradução Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorim; revisão técnica Paula Montero. – São Paulo: Brasiliense, 2004.

_____. A economia das trocas simbólicas. Pierre Bourdieu; introdução, organização e seleção Sergio Miceli. – São Paulo: Perspectiva, 2007. – (Coleção estudos; 20/dirigida por J. Guinsburg).

BRASIL. Texto constitucional de 05 de outubro de 1988. Artigo 68 das Disposições Constitucionais Transitórias. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL, INCRA. Decreto n. 3.912, de 10 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 set. 2001.

_____. Instrução Normativa n. 20, de 19.09.2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 set. 2005.

_____. Instrução Normativa n. 49, de 29 de setembro de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 out. 2008.

_____. Instrução Normativa n. 57, de 20 de outubro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 out. 2009.

_____. Portaria n. 307, de 22 de novembro de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da Fazenda e do Controle e da Transparência. Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, de 29 de maio de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 maio 2008.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Portaria de Instauração de inquérito civil público**. MPF 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Índios e Minorias). Brasília, 18 de novembro de 2009.

BRASIL, Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 nov. 2003.

BRASIL, Presidência da República. Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010. Estatuto da Igualdade Racial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.

BRASIL, Secretaria Especial de Políticas de promoção da Igualdade Racial – **Seppir**. Programa Brasil Quilombola, Brasília, 2004.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. **Caminhos da identidade**. Ensaios sobre Etnicidade e Multiculturalismo. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: Paralelo 15, 2006.

CARRIL, Lourdes. **Quilombo, Favela e Periferias**. A longa busca da cidadania. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2006.

CARVALHO, Jose Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTLES, Stephen. A Nação e o Império: As hierarquias da cidadania na nova ordem global. In: CARVALHAIS, Isabel Estrada (coord.). **Cidadania no pensamento político contemporâneo**. Estoril: Principia Editora, 2007.

CHAGAS, Miriam de Fátima Chagas. A política do reconhecimento dos “remanescentes das comunidades dos quilombos”. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 7, n. 15, p.209-235, jul. 2001.

CHAUI, Marilena. **Cultura e Democracia**. O discurso competente e outras falas. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

CNBB. **Carta de genebra em defesa dos direitos quilombolas**. Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Quilombolas – CONAQ, Genebra, abril de 2009. Disponível em: <<http://www.cnbb.org.br>> Acesso em: 17 out. 2009.

CÓDIGO DE ETICA PROFISSIONAL DOS ASSISTENTES SOCIAIS. Aprovado em 15 de março de 1993 com alterações introduzidas pelas Resoluções CFESS n. 290/94 e n. 293/94. Resolução CFESS n. 273 de 13 de março de 1993. In: **COLETÂNEA DE LEIS**. Rev. amp. Conselho Regional de Serviço Social CRESS 10ª Região, Porto Alegre/RS, 2005.

CONVENÇÃO n. 169 sobre Povos Indígenas e Tribais e Resolução referente à ação da OIT / Organização Internacional do Trabalho. Brasília: OIT, 2011.

COUTO, Berenice Rojas, YASBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas [et al.]. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DRUMMOND, Clarisse, RODRIGUES, Mônica. **Relatório de acesso das comunidades remanescentes de quilombos ao Cadastro Único e Programa Bolsa Família**. Versão preliminar – 01/02/2005. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, 2005.

DUARTE, Luiz Fernando et al. Vicissitudes e Limites da Conversão a Cidadania nas classes populares brasileiras. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**/Associação Nacional de Pós-graduação e pesquisa em ciências sociais/ANPOC, v. 22, ano 8, jun. 1993.

DURHAM, Eunice Ribeiro. Movimentos Sociais: a construção da cidadania. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo n. 10, p. 24-30, out. 1984.

ESTRADA, Isabel. Condição pós-nacional da cidadania política. In: _____. (coord.). **Cidadania no pensamento político contemporâneo**. Estoril: Principia Editora, 2007.

FARIA, José Eduardo. O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios. **Estudos Avançados**, v. 18, n. 51, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010340142004000200006&script=sci_arttext>. Acesso em: 14 jun 2011.

FERNANDES, Antonio Teixeira. O Estado na construção da cidadania em sociedades de exclusão. In: VIEGAS, Jose Manuel Leite e DIAS, Eduardo Costa. (orgs.). **Cidadania, integração, globalização**. Oeiras: Celta Editora, 2000. .

FERNANDES, Rubem César. **Privado, porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1994.

FONTOURA, Leandro Heitich. Redes de políticas públicas e Teoria do Reconhecimento: um esforço de aproximação. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE JUSTIÇA, IV. **Anais...** Porto Alegre, 29 de setembro a 01 de outubro de 2009.

FRASER, Nancy e HONNETH, Axel. **Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico**. Madrid: Ediciones Morata e Fundación Paidéia Galiza, 2003

GIACOMINI, R.L.B. **Conflito Identidade e Territorialização: Estado e Comunidades Remanescentes de Quilombos do Vale do Ribeira De Iguape-Sp**. São Paulo: USP, 2010. 389f. Tese (Doutorado em Geografia), Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GIOVANI Agostini Saavedra e SOBOTTKA, Emil Albert. Introdução a Teoria do Reconhecimento de Axel Honneth. **Civitas**, Porto Alegre, v. 8, n.1, p.9-18, jan./abr. 2008.

GOLDMAN, Marcio. **Como funciona a democracia**: uma teoria etnográfica da política. Rio de Janeiro: Letras, 2006.

GUIA DE POLÍTICAS SOCIAIS. **Quilombolas**. Serviços e benefícios do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Governo e Sociedade trabalhando juntos. Brasília, DF: MDS, 2009.

GUIMARAES, Antonio Sérgio Alfredo. **Preconceito racial**. Modos, Temas e Tempos. Preconceitos; v. 6. São Paulo; Cortez, 2008.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos**. O breve século XX 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INESC. **Em Defesa dos Direitos Quilombolas** – INESC. 28 de março de 2008. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br>>. Acesso em: 18 out. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa Contagem da População 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

IVO, Anete Brito Leal. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p.52-67, 2004.

KAUCHAKJE, S. Solidariedade política e constituição de sujeitos: a atualidade dos movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, v. 23, n. 3, 2008.

KOERNER, Andrei e MACIEL, Débora Alves. Sentidos da Judicialização da política: duas análises. **Lua Nova**, n. 57, 2002.

KOINOMIA. **Demarcação e titulação de terra quilombola estão ameaçadas**. Agência de notícias Adital em 21.09.2007. <http://www.koinomia.org.br/oq/noticias_detalhes.asp?cod_noticia=3459&tit=noticias> Acesso em: 16 out. 2009.

_____. **Dia 25 De Junho**: mobilização nacional em defesa dos direitos quilombolas. Justiça Global, GT Quilombos em 24.05.2009. <http://www.koinomia.org.br/oq/noticias_detalhes.asp?cod_noticia=5767&tit=noticias> Acesso em: 18 out. 2009.

_____. Entidade quilombola denuncia descumprimento de convenção. **Jornal da Mídia**, 10.11.2008. Disponível em: <http://www.koinomia.org.br/oq/noticias_detalhes.asp?cod_noticia=5113&tit=noticias>. Acesso em: 18 out. 2009.

_____. Fórum agrário empresarial e os grupos indígenas, quilombolas e dos sem-terra. **Pantanal News**. Disponível em: <http://www.koinomia.org.br/oq/noticias_detalhes.asp?cod_noticia=2865&tit=Noticias>. Acesso. 16 out. 2009.

_____. Fórum reúne setores contrários a legislação quilombola. **Agência CNA em 19.04.2007**. Disponível em: <http://www.koinomia.org.br/oq/noticias_detalhes.asp?cod_Noticia=2873&tit=noticias>. Acesso em: 18 out. 2009.

_____. Kalunga critica taxas de energia e falta de infra-estrutura nas áreas quilombolas. **Agência Brasil e Jornal Folha de São Paulo**, 14.04.2008. Disponível em: <http://www.koinomia.org.br/oq/noticias_detalhes.asp?cod_noticia=4272&tit=noticias>. Acesso em: 18 out. 2009.

_____. Mais de 500 quilombolas reafirmam seus direitos em Brasília. **Destaque Seppir**, n. 123. Disponível em: <http://www.koinomia.org.br/oq/noticias_detalhes.asp?cod_Noticia=3510&tit=Noticia> Acesso em: 16 out. 2009.

_____. Ministro da seppir em reunião com a coordenação nacional quilombola (conaq). **O Estado de São Paulo**, em 15.03.2008. Disponível em: <http://www.koinomia.org.br/oq/noticias_detalhes.asp?cod_noticia=4139&tit=noticias> Acesso em: 18 out. 2009.

_____. Presidente do INCRA diz a quilombolas que seguirá decreto n. 4.887. **Ministério do Desenvolvimento Agrário**, em 26.09.2007. Disponível em: <http://www.koinomia.org.br/oq/noticias_detalhes.asp?cod_noticia=3475&tit=noticias> Acesso em: 18 out. 2009.

_____. Quilombolas de todo o país participam de audiência pública em Brasília. **Agência Brasil**, 25.09.2007. Disponível em: <http://www.koinomia.org.br/oq/noticias_detalhes.asp?cod_noticia=3458&tit=noticias>. Acesso em: 16 out. 2009.

_____. Quilombolas fazem manifesto contra tentativa de alterar demarcação de suas terras. **Site Mundo GEO**. Disponível em: <http://www.koinomia.org.br/oq/noticias_detalhes.asp?cod_noticia=3535&tit=noticias>. Acesso em: 18 out. 2009.

_____. Quilombolas participam de consulta pública sobre nova normativa do INCRA. **Boletim ABONG**, n. 420 em 08.04.2008. Disponível em: <http://www.koinomia.org.br/oq/noticias_detalhes.sp?cod_noticia=4254&tit=noticias>. Acesso em: 18 out. 2009.

_____. Seppir promove rodada de diálogo com 300 lideranças quilombolas. **Site SEPPIR**, em 07.04.2008. Disponível em: <http://www.koinomia.org.br/oq/noticias_detalhes.asp?cod_noticia=4250&tit=Noticias>. Acesso em: 18 out. 2009.

_____. Seppir promove rodada de dialogo com lideranças quilombolas. **Boletim Destaques SEPPIR**, n. 137. Disponível em: <http://www.koinomia.org.br/oq/noticias_detalhes.asp?cod_noticia=4203&tit=noticias>. Acesso em: 18 out. 2009.

_____. Sociedade civil demanda plena aplicação da convenção 169 da oit no Brasil. **Noticias socioambiental**, em 12.11.2008. Disponível em: <http://www.koinomia.org.br/oq/noticias_detalhes.asp?cod_noticia=5119&tit=noticias>. Acesso em: 18 out. 2009.

LEITE, Ilka Boaventura. Os Quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas. **Textos e Debates**, NUER – Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Inter étnicas, UFSC, n. 7, 2000.

_____. Quilombos e Quilombolas: Cidadania ou Folclorização? **Horizontes Antropológicos**, UFRGS. IFCH. Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Porto Alegre, ano 1, 1999.

LOPES, Nei. **Bantos, Males e Identidade Negra**. Belo Horizonte: Autentica 2006.

MARIANO, N. Em lados opostos. Grupos disputam terra no Litoral. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 46, 12 ago. 2011.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINELLI, Maria Lucia (org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras Editora, 1999.

MELUCCI, Alberto. Conclusões: métodos qualitativos e pesquisa reflexiva. In: _____. (Org.). **Por uma sociologia reflexiva: pesquisa qualitativa e cultura**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 315-338.

MINAYO, M. C. S. **O Desafio do Conhecimento**. Pesquisa Qualitativa em Saúde. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1999.

MIRALES, Rosana et. All. O lugar do Gênero na formação da/o Assistente Social. **Temporalis / Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS**, Brasília – DF, ano 1, n. 1, jan./jun. 2006.

MULLER, Cíntia B. A construção do consenso e a consulta aos povos quilombolas no Brasil. **Contexto Quilombola**, ano 3, n. 11, julho de 2008. Disponível em: <[HTTP://www.koinomia.org.br](http://www.koinomia.org.br)>. Acesso em: 18 out. 2009.

PINTO, Celi Regina Jardim. Nota sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro. **Lua Nova**, São Paulo, n. 74, p. 213-221 2008.

POLÍTICAS SOCIAIS – Acompanhamento e análise. Núcleo de Estudos Estratégicos da presidência da república. **Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA**, março de 2008. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 10 jun 2009.

POUTTIGNAT, Philippe. **Teoria da Etnicidade**. Seguido de Grupos étnicos e suas fronteiras de Fredrik Barth. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.

RAMOS, I. C. A.; MATTOS, J. R. de; MARQUES, O. R.. **Estudo Quanti-qualitativo da População das Comunidades de Quilombo de Porto Alegre**. Porto Alegre: UFRGS/IFCH/LABORS; FASC/PMPA, 2008. 140 p. Disponível em: <http://iproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/quilombolaspoarelatoriofinal_2008.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2009.

RELATORIO DE GESTAO, 2008. **Programa Brasil Quilombola**. Presidência da Republica. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. Brasília, dezembro de 2008.

RELATORIO PÚBLICO, 2008. Comissão Pró-Índio São Paulo. Disponível em: <<http://www.cpisp.org.br>>. Acesso em: 10 out. 2010.

RITTA, Wanda. Lamento na Senzala. In: DELSECCHI, Roberto de Castro (org.). **Antologia Literária Internacional**. v. IX. Rio de Janeiro : DelSecchi, 2000.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Direitos dos descendentes de escravos (remanescentes das comunidades de quilombos). In. SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela e PIOVESAN, Flavia (coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. 2. tir. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SAMPAIO, Elias de Oliveira. Racismo institucional: desenvolvimento social e políticas públicas de caráter afirmativo no Brasil. **Interações**, Revista Internacional de Desenvolvimento Local, Campo Grande, n. 6, v. 4, mar. 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Para uma Concepção Intercultural dos Direitos Humanos. In. SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela e PIOVESAN, Flavia (coords.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. 2. tir. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SANTOS, Leonor; SOUZA, Barbara Oliveira; SILVA, Helena Oliveira. Diagnostico das condições de vida nas comunidades incluídas na chamada nutricional quilombola. In. CADERNOS DE ESTUDOS – Desenvolvimento Social em Debate. Políticas Sociais e Chamada Nutricional Quilombola: Estudos sobre condições de vida nas comunidades e situação nutricional das crianças, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS, Brasília, DF, 2008.

SCHERER-WARREN, I. Das mobilizações as redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, n. 1, jan./abr. 2006.

SEN, Amartya. **Programa das nações unidas para o desenvolvimento**. Desenvolvimento humano e IDH, 2011. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

SILVA, Givânia Maria da. Política Nacional de Quilombos: Avanços e Desafios. In. CADERNOS DE ESTUDOS. Desenvolvimento Social em Debate. n. 9. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005.

SILVA, Manuel Carlos e CARDOSO, Antonio. **O local face ao global**: por revisitação crítica dos modelos de desenvolvimento. Braga: Núcleo de Estudos em Sociologia / Universidade do Minho 2004.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006.

TARROW, Sidney. **Poder em movimento**. Petrópolis: Vozes, 2009.

TAYLOR, Charles. A política do reconhecimento. In: ARGUMENTOS FILOSÓFICOS. São Paulo: Loyola, 2000.

TEIXEIRA, Sonia Fleury. A expansão da cidadania. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE ADMINISTRACION PÚBLICA, VIII. **Anais...** Lisboa, Portugal. p.8-11, OCT, 2002.

TEJADAS, S. O Direito e a Proteção Social no Brasil e sua exigibilidade: um estudo a partir do Ministério Público. Porto Alegre: PUCRS, 2010. 385 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2010.

TELLES, Edward Eric. **Racismo a brasileira**: uma nova perspectiva sociológica. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Ford, 2003.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais**: Direitos Sociais: afinal do que se trata? Belo Horizonte: Editora da UFGM, 1999.

_____. Igualdade: qual medida? In: VERAS, Maura Pardini Bicudo (org.). **Hexapolis**: desigualdades e rupturas sociais em metrópoles contemporâneas. São Paulo: Educ e Cortez, 2004.

TEZZI, H. Drama no litoral. O quilombo que pode gerar novos sem-terra. **Zero Hora**, Porto Alegre, p.18, 19 set. 2011.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezesete anos de judicialização da política. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, v. 19, n. 2, nov. 2007.

VICTORA, Ceres Gomes. **Pesquisa Qualitativa em saúde**: uma introdução ao tema. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**. Esbozo de sociologia comprensiva. Edición preparada por Johannes Winckelmann. Nota Preliminar de Jose Medina Echavarría. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

YASBEK, Maria Carmelita. Os caminhos para a pesquisa no Serviço Social. **Temporalis**, Revista da Associação Brasileira de ensino e pesquisa em Serviço Social – ABEPSS. Pesquisa e Produção do Conhecimento em Serviço Social, UFPE, Recife, ano V, n. 9, jan./jun. 2005.

ZYGMUNT, Bauman. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ANÁLISE DE DOCUMENTOS

Fontes:

- Legislações, normativas e resoluções relacionadas à regularização de terras dos quilombolas e as políticas públicas.
- Relatórios, projetos e programas governamentais destinados aos quilombolas;
- Documentos de teor político dos representantes das comunidades quilombolas;
- Notícias publicadas na imprensa em geral e especializada;

Descrição das Fontes:

a) legislações, normativas e resoluções relacionadas à regularização de terras dos quilombolas e as políticas públicas.

- Artigos 215 e 216⁵⁰) Constituição Federal de 1988,
- Artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da CF 1988.
- Decreto n. 5051 de 19.04.2004. Promulga a Convenção 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais.
- Decreto federal n. 4887/2003 de 20.11.2003.
- Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001. Regulamente as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades de quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas.
- Decreto n. 41.498 de 25.03.2002; Dispõe sobre o procedimento administrativo de reconhecimento, demarcação e titulação das terras das comunidades remanescentes de quilombos no RS.
- Instrução normativa – – IN nº 20, de 19.09.2005, INCRA.
- Instrução Normativa – IN nº 49, de outubro de 2008, INCRA.
- Resolução CNAS n. 47 de 22/03/2006 com o objetivo de acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, impactos sociais e o desempenho das ações da rede de serviços de proteção social básica, nas comunidades indígenas e quilombolas. Brasília, 27 de abril de 2006.
- Lei n. 11.731 de 09.01.2002. Dispõe sobre a regularização fundiária de áreas ocupadas por remanescentes de quilombos no RS.
- Lei 10.639 de 09 de janeiro de 2003. Dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional incluem no currículo oficial de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”.
- Portaria nº 307, de 22 de novembro de 1995, do INCRA. Determina que as comunidades remanescentes de quilombos, como tais caracterizadas, inseridas em áreas públicas federais, arrecadadas ou obtidas por processo de desapropriação, sob a jurisdição do INCRA, tenham suas áreas medidas e demarcadas, bem como tituladas.

⁵⁰ Artigos 215 e 216 da CF 1988 nos quais “nos quais documentos e sítios detentores de reminiscências históricas de antigos quilombos são estabelecidos como tombados. Os artigos tratam da preservação do patrimônio cultural, material e imaterial, de grupos populares participantes do processo civilizatório do país e são complementados, no que se refere as comunidades quilombolas, pela criação do Artigo 68 das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

- Portaria Interministerial MP/MF/MCT n. 127, de 29 de maio de 2008. Dispõe sobre as normas relativas as transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.
- Parecer n. 3.333/CF Ação de Inconstitucionalidade n. 3.239/600-DF..

b) Relatórios, projetos e programas governamentais destinados aos quilombolas:

- Cadernos de Estudos intitulados *Aspectos Metodológicos da Chamada Nutricional Quilombola – capítulo IV* Relatório sobre Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise – períodos de 2005, 2006, 2007 e 2008 - do Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA;
- Guia de Políticas Sociais. Quilombolas. Serviços e benefícios do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Governo e Sociedade trabalhando juntos. MDS, Brasília, 2009.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa Contagem da População 2007. Disponível em: <<http://WWW.ibge.gov.br>>. Acessado em 20 de novembro de 2008.
- Políticas Sociais – Acompanhamento e análise. Núcleo de Estudos Estratégicos da presidência da republica. Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA, março de 2008. Disponível em www.ipea.gov.br
- Programa Brasil Quilombola. Brasília, 2004.
- Relatório sobre as comunidades quilombolas em situação de insegurança alimentar no Brasil, 2005.
- Relatório de Acesso das Comunidades Remanescentes de Quilombos ao Cadastro Único e ao Programa Bolsa Família. MDS, 2005.
- Relatório de Gestão, 2008. Programa Brasil Quilombola. Presidência da Republica. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da igualdade Racial. Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais. Brasília, dezembro de 2008.
- Relatório Público, 2008. Comissão Pró-Índio São Paulo. www.cpisp.org.br

c) Documentos de teor político dos representantes das comunidades quilombolas:

- Carta Aberta a Fundação Cultural Palmares, 1999.
- CNBB. Carta de genebra em defesa dos direitos quilombolas. Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Quilombolas – CONAQ, Genebra, abril de 2009. Disponível em: <<http://www.cnbb.org.br>> Acesso em: 17 out. 2009.

- Manifesto das Comunidades Quilombolas Rurais e Urbanas – Federação das Associações das Comunidades Quilombolas do RS, 2008.
- Comunicação sobre o cumprimento pelo Estado Brasileiro da Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da OIT, Agosto de 2008.

d) Notícias publicadas na imprensa em geral e especializada:

- Notícias e entrevistas em jornais de circulação nacional e regional (Correio do Povo, Zero Hora, Caros Amigos, Veja)
- Observatório Quilombola – Koinomia.
- Centro de Documentação Eloy Ferreira da Silva – CEDEFES

Aspectos a serem sistematizados e analisados:

a) Legislações, Normativas, resoluções e instrução:

- Objeto;
- Motivação para a normativa, resolução, instrução;
- Direitos implicados;
- Mecanismos de exigibilidade de direitos;
- Segmentos da esfera pública envolvida com o objeto da normativa;
- Atuação prevista para os poderes executivo, legislativo e judiciário.

b) Relatórios, projetos e programas governamentais destinados aos quilombolas:

- Objetivos e tipos de ações previstas;
- Áreas da proteção social que abrangem e direitos garantidos;
- Compreensão sobre o papel do Estado e da sociedade civil na execução dos projetos;
- Recursos envolvidos;
- Tipos de ações propostas;
- Concepções de igualdade, cidadania e diferença presentes;
- Compreensão quanto à noção de quilombo que estão trabalhando;
- Dificuldades identificadas para a formulação e implementação das ações;

c) Documentos de teor político dos representantes das comunidades quilombolas:

- Objetivos do movimento, como se caracteriza;
- Tipo de reivindicações, demandas e críticas do movimento;
- Segmentos da esfera pública com os quais mantém relações de solidariedade;
- Segmentos da esfera pública com os quais estão em conflito;
- Estratégias do movimento para construção e encaminhamento das suas demandas;

d) Notícias publicadas na imprensa em geral e especializada:

- Tipos de notícias veiculadas sobre o movimento;
- Posições favoráveis e contrária as demandas do movimento;
- Concepções de quilombo, cidadania, igualdade e diferença.

APÊNDICE B - ROTEIRO PARA A PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

Fontes:

Artigos científicos, Estudos e Pesquisas publicados, no período de 2006 a 2009, em Revistas Especializadas e Instituições Públicas reconhecidas.

- Comunidades Tradicionais e Políticas Públicas. Secretaria de Articulação Institucional e parcerias. Núcleo de Povos e Comunidades Tradicionais e específicas. MDS, 2007.
- Estudo quanti-qualitativo da população quilombola do município de Porto Alegre. FASC/UFRGS, 2008.
- As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil após abolição. IPEA, 2009.
- Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate. N. 9. Política Social e Chamada Nutricional Quilombola: estudos sobre condições de vida nas comunidades e situação nutricional das crianças. Ministério do Desenvolvimento Social, 2009.

Aspectos a serem analisados:

- Temas sobre os quais versam;
- Marcos teóricos presentes;
- Concepções de igualdade, diferença e cidadania presentes no debate;
- Compreensões sobre a noção de quilombo;
- Interesses e projetos políticos retratados;
- Compreensão quanto ao papel do Estado e da sociedade civil nas demandas de tais populações.

APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Membros do Poder Público

Dados de Identificação:

1. Nome, idade, escolaridade, profissão, raça/etnia.
2. Instituição que está vinculado:
3. Cargo e tipo de atividade que exerce na instituição?

Questões:

1. Cargo que exerce tem poder de decisão? Em caso afirmativo ou negativo comentar em que medida contribui para efetivação ou não do trabalho.
2. O trabalho que desenvolve na instituição envolve elaboração de projetos, relação com lideranças do movimento, órgãos da justiça, segmentos governamentais, outros? Especifique.
3. Tipo de legislações que dão suporte ao trabalho? Comente.
4. Em sua opinião, qual o impacto das ações da instituição que você atua na efetivação da garantia dos direitos as comunidades remanescentes de quilombo?
5. Em sua opinião qual o papel do poder Legislativo, Executivo e Judiciário na garantia dos direitos às populações remanescentes de quilombos no Brasil atualmente?
6. Quais as maiores dificuldades para a efetivação de políticas públicas (terra, segurança alimentar, educação, etc.) para as comunidades remanescentes de quilombos no contexto atual?
7. Quais as maiores demandas do movimento quilombola no país atualmente?
8. Como você avalia a organização do movimento quilombola no enfrentamento e pressão das suas demandas?
9. Em sua opinião o que é ser um quilombola, o que é um quilombo?

APÊNDICE D - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Membros da Sociedade Civil

Dados de Identificação:

1. Qual seu nome, idade, profissão, escolaridade, estado civil, raça/etnia?
2. Localidade onde reside?
3. Exerce alguma representação no Movimento Social Quilombola? Especifique.

Questões:

4. Quando iniciou sua militância ou participação no movimento? Como participa do Movimento e quais as razões que motivaram sua inserção?
5. Em sua opinião qual o significado da noção quilombo? Você se considera quilombola? Por quê?
6. Quais as maiores dificuldades das comunidades quilombolas do RS? Quais as dificuldades da sua comunidade em especial. Comente.
7. Como você avalia as ações do governo estadual e federal com os quilombolas? Em caso afirmativo ou negativo, comente.
8. Como você avalia as instituições de justiça (Ministério Público) na defesa dos direitos quilombolas? Em caso afirmativo ou negativo, comente.
9. Qual o papel do poder legislativo na defesa dos direitos quilombolas?
10. Quais as maiores reivindicações do movimento quilombola?
11. Quais as dificuldades para o movimento alcançar seus objetivos? Por quê? Quais?
12. Em sua opinião, o que você espera para o movimento quilombola daqui pra frente e para a sua comunidade?

APÊNDICE E - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA AGENTES ESTATAIS

PESQUISA: Os remanescentes de comunidades de quilombos do Rio Grande do Sul e a luta por reconhecimento: igualdade e diferença na esfera pública.

1. Natureza da pesquisa: você é convidado (a) a participar desta pesquisa que tem por finalidade desvelar a dialética dos discursos sobre igualdade e diferença presentes na esfera pública brasileira no contexto das lutas por reconhecimento de direitos étnicos dos remanescentes de quilombos com vistas a contribuir no avanço da garantia dos direitos humanos do grupo em estudo.
2. Participantes da pesquisa, agentes estatais com atuação no âmbito do Governo Federal e Estadual dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.
3. Participação na pesquisa: ao participar desta pesquisa você estará expressando suas experiências e reflexões, assim como compartilhando saberes que podem contribuir para avanços no campo das lutas dos remanescentes de quilombos pelo reconhecimento étnico e garantia de direitos sociais. Você foi convidado a participar de uma entrevista semi-estruturada que terá duração máxima de duas horas. Você tem a liberdade de não responder determinadas questões, sem necessitar expor suas razões, ou ainda, de deixar de participar em qualquer momento. A entrevista será gravada para fins de melhor registro das informações. Você ficará com uma das cópias do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.
4. Confidencialidade: Todas as informações coletadas são confidenciais. As informações serão utilizadas para fins de relatório final da pesquisa e de publicações, sendo apresentadas de modo agregado, desidentificando o participante. O conjunto dos dados ficará armazenado por cinco anos no Grupo de Estudos e Pesquisas em Ética e Direitos Humanos (GEPEDH), na sala 348, da Faculdade de Serviço Social da PUCRS.
5. Benefícios: ao participar desta pesquisa, você não terá benefício direto, contudo espera-se que os resultados da investigação possam contribuir para o reconhecimento étnico das populações remanescentes de quilombos, melhor instrumentalizando atores da sociedade civil e do estado na proposição de ações com vistas à garantia de direitos..
6. Este projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (telefone 33203345).
Assim, após estes esclarecimentos, você poderá consentir de forma livre para participação nesta pesquisa, conforme condições aqui expressas.

CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Tendo em vista as informações e esclarecimentos aqui prestados, eu, de forma livre e esclarecida, expresso meu interesse em participar desta pesquisa.

Nome: _____

Documento de identidade: _____

Assinatura

Assinatura da pesquisadora – SIMONE RITTA DOS SANTOS, RG 9022983119,
Doutoranda do curso de Serviço Social - PUCRS. (51) 96297657

Assinatura da orientadora – BEATRIZ GERSHENSON AGUINSKY, RG
3010367881, Diretora da Faculdade de Serviço Social da PUCRS e orientadora da
pesquisadora. (51) 33203546 (Faculdade de Serviço Social)

APÊNDICE F - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA AGENTES DA SOCIEDADE CIVIL

PESQUISA: Os remanescentes de comunidades de quilombos do Rio Grande do Sul e a luta por reconhecimento: igualdade e diferença na esfera pública.

1. Natureza da pesquisa: você é convidado (a) a participar desta pesquisa que tem por finalidade desvelar a dialética dos discursos sobre igualdade e diferença presentes na esfera pública brasileira no contexto das lutas por reconhecimento de direitos étnicos dos remanescentes de quilombos com vistas a contribuir no avanço da garantia dos direitos humanos do grupo em estudo.
 2. Participantes da pesquisa, lideranças da sociedade civil com atuação no âmbito do Governo Federal e Estadual.
 3. Participação na pesquisa: ao participar desta pesquisa você estará expressando suas experiências e reflexões, assim como compartilhando saberes que podem contribuir para avanços no campo das lutas dos remanescentes de quilombos pelo reconhecimento étnico e garantia de direitos sociais. Você foi convidado a participar de uma entrevista semi-estruturada que terá duração máxima de duas horas. Você tem a liberdade de não responder determinadas questões, sem necessitar expor suas razões, ou ainda, de deixar de participar em qualquer momento. Você ficará com uma das cópias do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.
 4. A entrevista será gravada para fins de melhor registro das informações.
 5. Confidencialidade: Todas as informações coletadas são confidenciais. As informações serão utilizadas para fins de relatório final da pesquisa e de publicações, sendo apresentadas de modo agregado, desidentificando o participante. O conjunto dos dados ficará armazenado por cinco anos no Grupo de Estudos e Pesquisas em Ética e Direitos Humanos (GEPEDH), na sala 348, da Faculdade de Serviço Social da PUCRS.
 6. Benefícios: ao participar desta pesquisa, você não terá benefício direto, contudo espera-se que os resultados da investigação possam contribuir para o reconhecimento étnico das populações remanescentes de quilombos, melhor instrumentalizando os atores da sociedade civil na lutas para a garantia dos direitos.
 7. Este projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (telefone 33203345).
- Assim, após estes esclarecimentos, você poderá consentir de forma livre para participação nesta pesquisa, conforme condições aqui expressas.

CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Tendo em vista as informações e esclarecimentos aqui prestados, eu, de forma livre e esclarecida, expresso meu interesse em participar desta pesquisa.

Nome: _____

Documento de identidade: _____

Assinatura

Assinatura da pesquisadora – SIMONE RITTA DOS SANTOS, RG 9022983119,
Doutoranda do curso de Serviço Social - PUCRS. (51) 96297657

Assinatura da orientadora – BEATRIZ GERSHENSON AGUINSKY, RG
3010367881, Diretora da Faculdade de Serviço Social da PUCRS e orientadora da
pesquisadora. (51) 33203546 (Faculdade de Serviço Social)

APÊNDICE G - QUADRO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS NO PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA - 2008

POLÍTICA	ÓRGÃOS ENVOLVIDOS	OBJETIVO	AÇÃO	BENEFICIÁRIOS
Desenvolvimento Local e Geração de Renda em Quilombos.	SEPPIR	Controlar processos erosivos nas comunidades quilombolas situadas na bacia do rio São Francisco. Contratação Universidade de Brasília e Fundação Apolônio Salles de Desenvolvimento Educacional para a elaboração e execução dos projetos.	03 projetos executivos nas comunidades de Pernambuco, Sergipe e Alagoas para recuperação de mata ciliar, áreas degradadas e estradas vicinais.	Não informado
Apoio a atividades produtivas para o desenvolvimento agrário	Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA	Incorporado ao Programa Nacional de Assistência técnica a política de Assistência Técnica e Extensão Rural orientada para os quilombos (agricultura familiar)	Apoio a 12 projetos que objetivam estimular o desenvolvimento sustentável, apoio a gestão territorial, fortalecimento das formas de organização e conhecimentos tradicionais	59 comunidades, 33 municípios e nove estados
Curso de Agentes de ATER que atuam nas comunidades quilombolas	MDA – Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural em parceria com o Programa da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia	Convenio com Universidades federais foi desenvolvido quatro cursos de formação em agentes da ATER em quatro regiões do País (nordeste, sudeste, norte e sul)	Qualificação dos agentes de ATER – técnicos de órgãos governamentais e não governamentais que atuam junto às comunidades quilombolas.	120 técnicos agrícolas vinculados a EMATER e Entidades de Assistência Técnica
Comercialização de produtos étnicos	MDA	Construção junto às organizações quilombolas de uma proposta de comercialização que busca incorporar as potencialidades territoriais e o reconhecimento das habilidades e competências das mulheres, integrando esforços no sentido de promover a organização de redes de produção e comercialização, através da valorização do conhecimento e das tradições culturais das comunidades.	Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária realizada no RJ contou com a participação de quilombolas através do auxílio a mobilização e estruturação dos espaços próprios para os expositores como forma de dar visibilidade a suas iniciativas.	Quilombolas de 13 estados da federação e 21 empreendimentos
Comercialização da produção	MDA	Elaborar um programa específico de comercialização que fortaleça a autonomia e a apropriação de mecanismos de produção e controle pelos próprios quilombolas, assim como um calendário com as feiras que		

		contemplem produtos quilombolas, preferencialmente, as de caráter alternativos aos grandes mercados (comercio justo, étnicas, etc.).		
Territórios da Cidadania		Tem como objetivo a superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Propõe-se a ser um mecanismo de articulação das políticas públicas em implementação dos Programas, garantindo maior efetividade de atuação nos territórios rurais selecionados pela agenda social do governo federal para o período 2007-2010.	São 133 ações de desenvolvimento regional e de garantia de direitos sociais.	No primeiro ano, incidirá sobre 1000 municípios, onde se localizam 60 das áreas com menor índice de desenvolvimento humano do país.
Capacitação para gestão e empreendedorismo	Ministério da Integração	Capacitação na cadeia produtiva da cana de açúcar		Município de Água Branca – Alagoas
Centro de Referência Brasil Quilombola	Seppir e Petrobrás	Inclusão socioeconômica das comunidades quilombolas com vistas a gerar oportunidades de crescimento social	Espaços para fomento de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento social e econômico local com preservação cultural e da total integração com a forma organizativa política e social da comunidade.	18 comunidades quilombolas distribuídas em 16 estados serão beneficiadas com a construção dos centros.
Energia Quilombola	Seppir e Eletrobrás	Projetos de produção agrícola, incentivo à avicultura e comercialização de derivados, construção e estruturação de casas de farinha e miniusinas de beneficiamento de arroz e aquisição de equipamentos para produção de doces.		Comunidade de Tijuaçu no município de Senhor do Bom Fim / BA; Comunidades Moça Santa e Macuco nos municípios de Minas Novas e Chapada do Norte, MG e Comunidades quilombolas localizadas no município de Itapecuru Mirim MA
Programa de Desenvolvimento e Cidadania	Seppir, Petrobras, Fundação Universidade de Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	Inclusão produtiva das comunidades quilombolas.	Realização de 10 projetos de inclusão produtiva. Para o monitoramento e avaliação da execução foi criado um comitê gestor com a representação da Petrobras, MDS, Seppir e FUBRA e geridos pelas próprias associações	Aproximadamente 4118 pessoas em 10 comunidades, localizadas em 08 estados e 10 municípios

			quilombolas.	
Ação de Fomento ao Desenvolvimento Local	Seppir e Caixa Econômica Federal	Fomento a inserção produtiva e desenvolvimento Local e uma das diretrizes da CEF para as comunidades quilombolas.	Apoio a 03 projetos em 03 regiões do país, sul, sudeste e centro-oeste.	NI
Brasil Local	Ministério Trabalho e Emprego	1ª fase do Projeto de etnodesenvolvimento econômico solidário das comunidades	Na primeira fase (2005) mapeou a realidade socioeconômica e potencialidades produtivas de 216 comunidades em 23 estados, beneficiando um total de 70 mil pessoas. A fase II envolve a promoção do desenvolvimento local por meio do fomento a articulação e constituição da incubação e a metodologia da pesquisa ação, para a organização dos empreendimentos solidários e bancos comunitários, em rede, mediante identificação das cadeias produtivas.	Fase I – 70 mil pessoas Fase II – não informado
Programa Luz para Todos	Ministério de Minas e Energia, em alguns territórios foi necessário articulação dos Ministério da Integração e Ministério da Defesa	Fornecimento de luz para as comunidades		19821 domicílios atendidos no período de 2004/2008
Infra-estrutura	FUNASA	Ações de saneamento básico para as comunidades remanescentes de quilombos	140 projetos	141 comunidades
Atenção a Saúde	Ministério da Saúde	Programa Saúde da família e saúde bucal	Destinado às prefeituras municipais onde existam comunidades quilombolas	Janeiro de 2007 373 equipes de PSF e 271 ESB para uma população de 62.345 e em abril de 2008 721 equipes PSF e 518 PSB para 266.117 quilombolas.
Atenção a saúde	Ministério da saúde	Voltado ao fomento da gestão participativa em saúde.	Dois convênios um no Para e outro RJ que realizam oficinas com as comunidades dos estados sobre temas relacionados à saúde, direitos humanos e cidadania.	NI

Infra-estrutura de Acesso.	MI/Seppir e Exército	Construção de ponte	Beneficiara a melhoria do trabalho para as No município de Eldorado em SP. Comunidades quilombolas de Ivaporanduva, Galvão e São Pedro	160 famílias
Pontes na comunidade Kalunga	Ministério da Defesa e Seppir	Construção de duas pontes na	Comunidade Kalunga, em Goiás, situada em três municípios Monte Alegre, Teresina e Cavalcante.	
Chamada de Apoio ao fortalecimento e ao desenvolvimento local	Seppir	Estímulo e fortalecimento institucional, foram selecionadas 28 propostas enviadas por associações quilombolas, universidades, comissões de justiça e paz, prefeitura municipal, cooperativas, institutos e outras entidades.	Não informado	NI
Desenvolvimento Social	MDS	Programa Bolsa Família	Inclusão no Programa de Atendimento a Famílias com repasse de recurso mensal - ver	18.973 famílias quilombolas em novembro de 2008. 25.312 famílias na base de dados do Cadastro Único, outubro de 2008.
Desenvolvimento Social	MDS, Seppir e FCP	Segurança Alimentar	Distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos – cestas básicas a comunidades de terreiro e quilombolas em situação de insegurança alimentar e nutricional.	71571 cestas para 22855 famílias quilombolas e 24465 cestas para 8340 famílias em comunidades de terreiros.
Projeto Quilombola Venha Ler e Escrever	Ministério da Educação, Seppir e Petrobrás.	Disponibilizado as políticas públicas para jovens e adultos quilombolas na área de educação	Ação pedagógica idealizada por ONGs ligadas ao segmento social do movimento negro – EDUCQ – Educação Quilombola	7.000 alfabetizando na primeira etapa em curso no Maranhão e 29 municípios. Em 2009, será realizada a etapa de mobilização na Bahia, após Para e MG, com um total de 12.000 alfabetizando nesses quatro estados.
Programa Nacional de Alimentação Escolar MEC	MEC/FNDE	Programa Alimentação Escolar estabeleceu uma política de incentivo aos municípios que em sua linha de ação priorizaram as comunidades quilombolas. O valor do repasse da merenda escolar aos municípios que identificam as comunidades é 100% superior ao repasse universal.		

Habitação construção de unidades habitacionais	Ministério das cidades, Caixa Econômica Federal	Ações voltadas à construção e benfeitorias de unidades habitacionais.		12 comunidades
Direitos Humanos – Balcão de Direitos	Secretaria Especial de DH	Execução de diversos projetos de balcões de direitos, cujo publico são comunidades quilombolas		184 município
Criança, adolescente e juventude – Projeto Zanauande	Seppir, UNICEF, SEDH, CONAQ	Abarca ações de mobilização e realização de diagnósticos sobre situação da infância quilombola.	Em 2008, foi iniciada a etapa de pesquisa voltada a avaliação das políticas públicas existentes para as crianças e adolescentes quilombolas.	
Apoio a mobilização da juventude quilombola	SNJ, Seppir, MDS, FCP e MMA	Consulta nacional aos povos e comunidades tradicionais realizada em abril 2008, parte integrante da Conferencia nacional da Juventude.	A prioridade mais votada aborda as deliberações do I Encontro Nacional de Juventude Negra e a proposta que abarca as deliberações dos povos tradicionais foi a 16ª prioridade mais votada. Ambas vão subsidiar o Pacto pela Juventude	Delegados Quilombolas de 03 regiões do país
Estudos e pesquisas – Premio Territórios Quilombolas	MDA e Associação Brasileira de Pesquisadores Negros - ABPN	Estimular a produção de pesquisas e estudos acadêmicos no campo da Antropologia, direcionados a territórios quilombolas no Brasil. Âmbito nacional – categorias regularização fundiária, movimentos sociais, gênero, economia e etnodesenvolvimento e desde 2006, relato de experiências e memórias. Os trabalhos são publicados em livro.		
Gestão da ASQ e PBQ – Fortalecimento da Gestão	Seppir	Seppir firmou convenio com Universidade Federal de Goiás com vistas ao fortalecimento da gestão da ASQ.	Ênfase na gestão descentralizada da ASQ . A ASQ compõe as prioridades do PBQ, 2008/2011, visa implantar projetos as comunidades quilombolas localizadas em 22 estados, 330 municípios e 128 territórios rurais	Meta beneficiar 50% da população quilombola no país.
Oficinas de Socialização do PBQ	Seppir	Propósito disseminar conhecimentos de modo a fortalecer políticas públicas de promoção da igualdade racial em suas etapas de elaboração, planejamento, execução, monitoramento e avaliação.	Visa ainda, sensibilizar gestores públicos municipais e estaduais no que concerne a implementação de políticas públicas voltadas as comunidades quilombolas, capacitação de lideranças quilombolas com foco no controle	

			social e diagnosticas os resultados das políticas publicas aplicadas as comunidades	
Comitês estaduais do PBQ	Seppir	Instâncias de gestão descentralizada com representação das comunidades, gestores municipais, estaduais e federais.		09 Comitês nos Estados do Piauí, RS,, Sergipe, Maranhão, Rio de Janeiro, Goiás, Pará, Espírito Santo, Amapá. Em 2009, serão instalados 13 comitês estaduais.

Fonte: Relatório de Gestão, SEPPIR, 2008.

ANEXO 1 – APROVAÇÃO DO PROJETO DE PESQUISA PELA COMISSÃO CIENTÍFICA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DA FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Comitê de Ética em Pesquisa

PARECER

Cadastro do Projeto CEP/PUCRS
09/04920

Título:

Os Remanescentes dos Quilombolas do Rio Grande do Sul: a Luta por reconhecimento: igualdade e diferença na esfera pública

Pesquisador Responsável:

Simone Ritta dos Santos e Beatriz Gerhenson Aginsky

Aspectos Científicos e Metodológicos

Adequados. Trata-se de um estudo qualitativo descritivo com o objetivo de analisar os discursos de diferentes agentes sociais referente às políticas públicas destinadas aos quilombolas. Pretende entrevistar um representante dos quilombolas, 1 representante do Ministério Público Federal, 1 representante do INCRA, 1 representante da Secretaria de Promoção de Igualdade Racial, 1 representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) 1 representante da EMATER do RS, 1 representante da Secretaria da Justiça e Desenvolvimento Social do RS e 1 representante da Frente Negra Parlamentar Quilombola da Assembleia Legislativa do RS. Também irá fazer uma análise documental das políticas, enfocando no discurso da igualdade e diferença presentes nos documentos. Apresenta roteiro de análise documental e roteiro para as entrevistas semi-estruturadas. A análise proposta é baseada na análise de conteúdo de Bardin.

Aspectos Éticos

Apresenta termos de consentimento para todos os sujeitos da pesquisa, com linguagem clara e adequada. Apresenta justificativa para a não apresentação da carta de autorização do chefe de serviço, pois o estudo não irá ser realizado em uma instituição específica e pelo fato de inexistir uma instância específica que coordene ou chefie as ações dos representantes selecionados para as entrevistas.

Recomendação
Aprovar

Considerações Gerais